De nadagen van de verzorgingsstaat

Kansen en perspectieven voor morgen

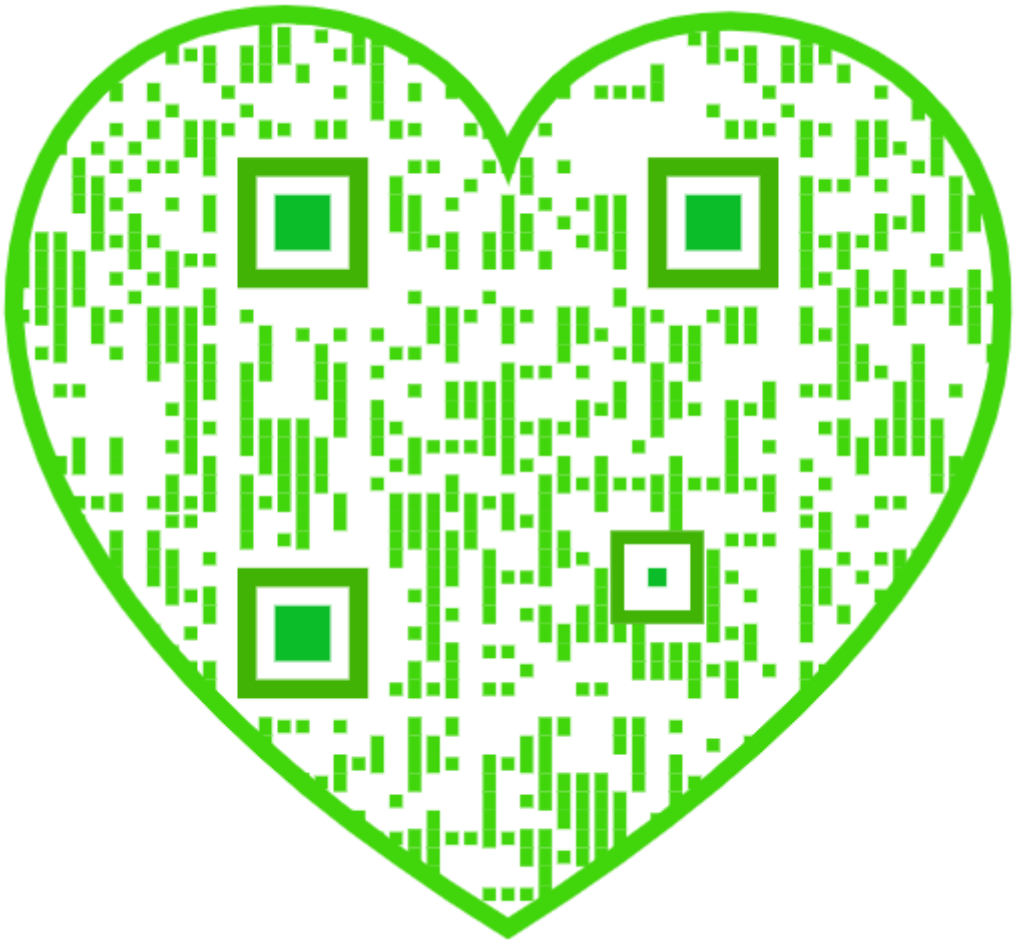
Ph.A. Idenburg

bron
Ph.A. Idenburg, *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Meulenhoff Informatief, Amsterdam 1983

Zie voor verantwoording: https://www.dbnl.org/tekst/iden004nada01_01/colofon.php

Let op: boeken en tijdschriftjaargangen die korter dan 140 jaar geleden verschenen zijn, kunnen auteursrechtelijk beschermd zijn. Welke vormen van gebruik zijn toegestaan voor dit werk of delen ervan, lees je in de gebruiksvoorwaarden.

dbnl digitale bibliotheek voor de Nederlandse letteren



Voorwoord

In de ruimte tussen wetenschap en beleid hebben de auteurs van dit boek een uitdaging gezien zich te bezinnen op centrale vraagstukken van de samenleving. Aanleiding vormde het tienjarig bestaan van het Sociaal en Cultureel Planbureau, dat tweejaarlijks in de vorm van een Sociaal en Cultureel Rapport de ontwikkelingen in Nederland beschrijft. Sinds 1974 zijn vijf van deze rapporten verschenen.

Parallel aan deze publikaties hebben de auteurs gepoogd trends te formuleren en naar de toekomst door te trekken. Op deze wijze is een kritische en creatieve bijdrage geleverd aan de meningsvorming over maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken.

Het idee voor deze publikatie werd geleverd door het Planbureau, dat de werkzaamheden ook financieel mogelijk maakte. Het Planbureau is zelf niet de meest geschikte instantie om met vergaande nieuwe interpretaties van het eigen materiaal te komen. Dat wordt als een lacune gevoeld voor de functie van de rapporten: bijdragen aan de beleidsontwikkeling van de overheid. Bovendien maakt de crisis van de verzorgingsstaat en de besluitvorming op korte termijn de publieke discussie over vraagstukken op de langere termijn relevant.

Graag wil ik dr Idenburg bedanken, die met zijn geestdriftige aanpak, samen met de auteurs, met deze vraagstukken geworsteld heeft om de discussie een stap verder te helpen.

drs A.J. van der Staay,
directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Dr Ph.A. Idenburg
Kansen voor veranderingen?

> 'Wenn es Wirklichkeitssinn gibt, muss es auch Möglichkeitssinn geben.'
> - *Robert Musil*

Over kennen, maken en besturen

In een veel geciteerde uitspraak van de Schotse filosoof Ferguson wordt gesteld dat maatschappelijke instellingen weliswaar het produkt zijn van menselijk handelen, maar niet van menselijk ontwerpen. Ferguson was niet de enige die twijfelde aan de bewuste maakbaarheid van de samenleving. Wijze boeken staan vol met uitspraken over de ijdelheid van het menselijk handelen.

Tegelijkertijd is de kunst van het voorspellen zo oud als de wereld. In vrijwel elke cultuur probeert men door het schouwen van levers, de bestudering van de sterren, door orakels of op een andere manier de toekomst te kennen. Niet alleen om het noodlot van individu of staatsgemeenschap te voorzien, maar juist om het voorspelde onplezierige lot te voorkomen of het geluk te bespoedigen. Hoe afhankelijk hij zich ook voelt, altijd bleef en blijft de mens hopen dat hij in vrijheid de geschiedenis ten goede kan keren. Hoe machteloos hij zich ook voelt tegenover de machten van de natuur, de hoop blijft dat hij zijn lot zelf kan bepalen.

Sterker nog dan enige andere cultuur vertrouwt onze samen leving op menselijk kunnen. De westerse mens heeft geleerd dat hij zich niet hoeft neer te leggen bij leed en armoede; die kunnen worden bestreden. Door het formuleren van natuurwetenschappelijke wetmatigheden en sociaal-wetenschappelijke regelmatigheden tracht hij meester te worden van de toekomst. Hoe in-

gewikkelder de samenleving wordt, hoe meer de belangstelling voor toekomstonderzoek groeit. Nieuwe technieken vergroten de mogelijkheden daarvan. Elke overheid tracht zicht te krijgen op het toekomstig verloop van de bevolking, de stand van de economie, het aanbod van arbeidskrachten, de beschikbaarheid van grondstoffen en energie en vele andere voor het welzijn bepalende factoren. Kennis van die feiten schept een mogelijkheid van gericht handelen. De literatuur op dit gebied is haast onafzienbaar geworden en het aantal grootheden dat daarbij een rol speelt is zo omvangrijk dat de overvloed aan gegevens ieder gewonnen inzicht weer te niet doet.[1]

In het begin van de jaren zeventig verscheen het 'toekomstmodel' van de Club van Rome. Het kwam tot stand door berekeningen vanuit bekende gegevens naar de toekomst toe. Uit nieuwe berekeningen op grond van kleine wijzigingen bleek een geheel afwijkende voorspelling te volgen.

Dat is een paradoxaal gegeven: door toeneming van kennisen kunde lijkt het erop dat de greep op de toekomst is vergroot. Tegelijkertijd dreigt het gevaar dat die veelheid aan kennis niet meer te hanteren valt.

Het is een moderne variant van de oude paradox: als de toekomst kenbaar en dus gedetermineerd is, is hij niet meer beinvloedbaar, maar als de toekomst wel beïnvloedbaar is, dan is hij logischerwijs niet kenbaar.

Tijdens een studiedag van de Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging (NSAV) maakte Van Steenbergen het onderscheid tussen twee typen toekomstonderzoek: de projectief gerichte *pushmodellen*, waarbij het onveranderlijke gezocht wordt, en de prospectief gerichte *pullmodellen*, waarbij gezocht wordt naar het veranderlijke.

De pushmodellen kenmerken zich door een deterministisch denken in de tijdas: verleden-heden-toekomst. De toekomst is dan voorspelbaar en kenbaar als voortzetting van verleden en heden.

De pullmodellen gaan uit van waar we naar streven. Het zijn voluntaristische modellen in de tijdas: toekomst-heden-toekomst. De toekomst wordt vooral gezien als een resultaat van menselijk handelen; hij is maakbaar.[2]

De hier schetsmatig aangegeven onderscheidingen zijn hier in zoverre van belang dat ze illustreren hoe een moderne overheid nog steeds in de spanning staat van kennen en keuren, van voorspellen en voorzeggen, van extrapoleren en plannen.

Scepsis te over, zowel over de kenbaarheid van de toekomst als over de mogelijkheid om haar vorm te geven. De omvangrijke literatuur op dit terrein, de vele activiteiten van planbureaus, wetenschappelijke adviescolleges en studieorganen te zamen zijn echter evenzovele tekenen van de hoop dat het mogelijk moet zijn op redelijke wijze vorm te geven aan de samenleving van onze oude dag en van onze kinderen.

In zijn brede studie over het hier behandelde thema maakt Polak het onderscheid tussen:

zijns-optimisme (of pessimisme) en

wils-optimisme (of pessimisme).

'Het eerste betreft de voor onveranderlijk gehouden loop der dingen, ten goede of ten kwade. Het tweede een al of niet voor mogelijk gehouden menselijk ingrijpen in de gang van zaken'.[3] Men kan denken aan het geloof in natuurwetmatigheden, aan de voorstelling dat God de geschiedenis naar haar eindbestemming leidt (theocratie) of aan het geloof in een onweerstaanbare evolutie, aan een klassiek liberale theorie dat het ongeremde eigenbelang de best mogelijke harmonie zal brengen of de overtuiging dat de revolutie noodwendig een nieuwe orde zal scheppen (Marx).

Zijns- en wils-optimisme (of -pessimisme) verkeren in een wisselende balans. Dankzij de ontwikkeling van de natuurwetenschappen en de sociale wetenschappen is het vertrouwen in de kenbaarheid van de toekomst en dus het zijns-optimisme aanzienlijk versterkt. Tegelijkertijd heeft de ontwikkeling van natuurwetenschappelijke en sociaal-wetenschappelijke technologie het wils-optimisme meer kracht gegeven. Wie de technische wonderen van de laatste eeuw beschouwt, kan zich moeilijk onttrekken aan de gedachte dat voor ieder technisch probleem vroeger of later een oplossing gevonden kan worden. Dit optimisme geldt, zij het in mindere mate, ook voor de resultaten van medische, economische en psychologische technieken. Het ver-

trouwen in de maakbaarheid van de toekomst is er door gegroeid.

Naast vertrouwen in de kenbaarheid en maakbaarheid van de toekomst illustreert de geciteerde uitspraak van Ferguson over menselijk handelen en menselijk ontwerpen echter scepsis ten aanzien van een derde aspect van de toekomst: de bestuurbaarheid. Is het wel mogelijk om de verschillende denkbare blauwdrukken van de toekomst ook daadwerkelijk te realiseren? Alles kan, wordt gesteld, maar niet alles tegelijkertijd. Gratis brood voor wie honger heeft, het is te realiseren; een voorziening voor wie door ziekte of ongeval geen inkomen meer heeft, verzorging van weduwen en wezen, onderwijs voor iedereen, een verzorgde oude dag... al die utopische beelden van nog geen eeuw geleden zijn gerealiseerd en nog veel meer. Maar het vermogen om de problemen op te lossen heeft zich nog aanmerkelijk sneller ontwikkeld dan de welvaart om dit alles te betalen en de politieke en bestuurlijke capaciteit om keuzen te doen uit de vele uiteenlopende wensen.

Maakbaarheid van de samenleving? In vele opzichten: ja. Maar bestuurbaarheid met name in zaken waar in een pluriforme samenleving verscheidenheid van wensen heerst, daarover zijn de twijfels aanmerkelijk groter. Van de overheid werd in het verleden telkens weer, niet ten onrechte, verwacht dat zij oplossingen zou aandragen voor maatschappelijke noden. Nu schijnt zij in een houdgreep geraakt te zijn: enerzijds wordt van haar het antwoord op zeer veel vragen verwacht, anderzijds ontbeert zij de steun als zij daarbij moeilijke keuzen moet doen.

Waar door de technische ontwikkelingen ‘the sky the limit’ schijnt te zijn geworden (en dat nog niet eens, gezien het ruimtevaartonderzoek), daar zijn politiek-bestuurlijk de marges steeds smaller geworden.

Het vraagstuk waarvoor de samenleving staat is beeldend uitgedrukt in de maan-ghetto metafoor. Hoe komt het, zo luidt de vraag, dat we wel een man op de maan kunnen zetten, maar problemen van discriminatie en ghetto-vorming niet kunnen oplossen?

Dit dilemma van maakbaarheid en bestuurbaarheid weerspiegelt zich ook in het toekomstonderzoek. Naarmate terreinen exact in kaart te brengen of meetbaar zijn, zoals in demografische kwesties, zijn ze object van voorspellingen en beleidsadvisering. Maar naarmate waarden, voorkeuren en houdingen een sterkere rol spelen wordt het toekomstonderzoek onzekerder. Een illustratie hiervan vormt het nog steeds zeer leesbare boek *40.000 uur*, dat de Fransman Fourastié in 1965 schreef.[4]

In deze toekomststudie houdt hij zich bezig met de betekenis van een reductie van de menselijke beroepsarbeid tot maximaal vijfendertig jaar van twaalfhonderd uur. Het moment dat voor de produktie en verzorging niet meer nodig zal zijn dan deze inspanning valt op korte termijn te verwachten. En ook mag verwacht worden dat die drastisch verkorte arbeidstijd grote gevolgen voor het samenleven zal hebben. Vandaag, ruim zeventien jaar later, blijkt Fourastié's prognose in belangrijke mate te zijn gerealiseerd. Maar de uitschakeling uit het arbeidsproces van meer dan een miljoen mensen door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid omschreven als volksvijand nummer een, heeft ook Fourastié niet voorzien.

Telkens weer blijkt dat systematisch toekomstgericht beleid in verlegenheid komt als het aankomt op waarderingen of, in het algemeen, op prognose van sociaal-culturele variabelen. Wie heeft rond 1960 de ingrijpende veranderingen in seksuele en huwelijksmoraal van de afgelopen jaren kunnen voorzien? Wie heeft (behalve McLuhan:*The medium is the message*) het gewaagd de betekenis van de invoering van de televisie te voorspellen?

Voor een beter inzicht in dergelijke kwalitatieve ontwikkelingen kan regelmatige sociale en culturele rapportering van betekenis zijn. In Nederland beschikken we nu al tien jaar over dergelijke rapporten die, gezien als trendrapporten, het inzicht in de sociale en culturele veranderingen aanmerkelijk kunnen verdiepen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau

Op 30 maart 1973 werd bij Koninklijk Besluit door de regering

het Sociaal en Cultureel Planbureau ingesteld met als drieledige taak:

- wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoeleinden, benevens het aangeven van de voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van het sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

In de afgelopen tien jaar heeft het bureau met een grote voortvarendheid deze inventariserende, evaluerende en beleidskritische taak op het moeilijke sociale en culturele terrein aangepakt. Hoekstenen bij het beschrijven van de ontwikkelingstrends en het aangeven van mogelijke beleidsrichtingen zijn in die afgelopen periode de tweejaarlijkse Sociale en Culturele Rapporten geweest. Het vijfde en jongste rapport in deze serie verscheen in september 1982.

Deze rapporten zijn over het algemeen met grote waardering ontvangen. Zo vergeleek Lapré het eerste rapport met de macro-economische verkenningen met hun geselecteerde stof voor discussie over het economische beleid.[5] Peper ondersteunde die gedachte met zijn stelling dat het Welzijnsrapport een bron van discussie zou moeten zijn voor de richting die we met het welzijnsbeleid willen inslaan.[6] Veldkamp schreef dat deze rapporten niet meer weg te denken zijn bij een bespreking van het sociaal-economische en het sociale en culturele beleid in Nederland.[7]

Na het verschijnen van vijf rapporten blijkt dat het van een dergelijke beleidsgerichte politieke bespreking van deze rapporten niet is gekomen. Geen van de rapporten is ooit als zodanig in het parlement behandeld.

In de kritieken is er nogal wat aandacht besteed aan deze relatieve effectloosheid van de rapporten. Daarbij is naar voren gebracht dat ze weliswaar veel weetjes zouden bevatten, maar wei-

nig grote lijnen.[8] Het is kritiek die niet kan slaan op de vele beleidsadviezen die deze rapporten bevatten. Voorbeelden daarvan zijn: het pleidooi voor een alomvattend vrijetijdsbeleid, de waarschuwing voor het groeiende probleem van de alcoholverslaving, de reeds vroegtijdige en telkens herhaalde waarschuwing van een te verwachten 'overproduktie' van opgeleiden in de kwartaire sector, waarschuwingen ten aanzien van de ingrijpende demografische ontwikkelingen met de te verwachten problemen (ouderenbeleid), het te kort schieten van de kwaliteit van het woningaanbod op de vraag, de slechte inkomenspositie vooral van langdurig werklozen en gescheiden vrouwen met kinderen.

Zonder te willen beweren dat in de afgelopen jaren op deze en vele andere door de rapporten gesignaleerde problemen geen beleidsmaatregelen zijn genomen, kan toch gesteld worden dat de rapporten nooit als zodanig inzet zijn geweest van een discussie over het sociale en culturele beleid. Die discussie is wel op gang gekomen aan de hand van vele regeringsnota's en aan de hand van wetenschappelijke publikaties. Maar de belangrijkstepublikatie van het belangrijkste ambtelijke orgaan op dit terrein heeft daar niet toe kunnen dienen.

Deze bundel is niet de plaats om een brede beschouwing te wijden aan mogelijke verklaringen voor dit gegeven. Daarbij zouden ongetwijfeld vele woorden gewijd moeten worden aan de moeilijkheid dat een in dertien departementen opgesplitst rijksapparaat probleemstellingen die een departementale terreinverkaveling overstijgen, haast niet blijkt te kunnen oppakken. Het antwoord zal gezocht moeten worden in de gesignaleerde bestuurbaarheidsproblemen, die het voeren van een samenhangend en toekomstgericht beleid zo moeilijk maken.

Ook is het van belang te wijzen op de beperkte mogelijkheden van een ambtelijk bureau dat werkt in het terrein van kennen en keuren, een terrein waarin feiten en oordelen, trendextrapolaties en politieke keuzen zo dicht bij elkaar liggen. Zelfs bij de huidige pragmatische opzet van de Sociale en Culturele Rapporten, zo is in de afgelopen jaren gebleken, is het voor een regering vaak uitermate moeilijk om niet daadwerkelijk invloed

uit te willen oefenen op de door het planbureau gegeven cijferopstellingen en probleemdefinities. En het is een bewijs van het hoge democratische gehalte van onze samenleving dat het überhaupt mogelijk is onder regeringsverantwoordelijkheid rapporten te publiceren met op zoveel pagina's direct als kritiek op het regeringsbeleid interpreteerbare gegevens. De weergegeven problematiek is reeds vroegtijdig gesignaleerd door De Swaan, die er de conclusie aan verbindt dat er naast de Sociale en Culturele Rapporten een vrijere publikatie zou moeten komen, waarin meer ruimte is voor oordeel en keuze en interpretatie.[9] Een dergelijke publikatie zou zich beter kunnen lenen voor het zo hoogst noodzakelijke politieke debat over de uitgangspunten van de verzorgingsstaat.

Deze bundel opstellen is een bescheiden poging om te komen tot interpretatie van de in de vijf verschenen Sociale en Culturele Rapporten gesignaleerde ontwikkelingen. Hopelijk zal het niet bij deze poging blijven.

Andere probleemomschrijvingen

De voorgaande overwegingen leiden tot een aantal criteria waaraan de schrijvers zich hebben trachten te houden.

Allereerst hebben we getracht de uiteenzettingen zoveel mogelijk op feitelijke gegevens te baseren. We hebben ons daarbij - het ene thema leent zich er beter voor dan het andere - trachten te concentreren op het gevoerde en te voeren overheidsbeleid.

Vervolgens hebben we de uiteenzettingen geplaatst in een interpreterend kader; op basis van persoonlijke oordelen.

Tenslotte zijn we als auteurs tweemaal voor een tweedaagse bijeenkomst bij elkaar gekomen om eikaárs beschouwingen kritisch onder de loep te nemen.

Door deze werkwijze hopen we aanknopingspunten te bieden aan een ieder die daarin geïnteresseerd is - en dat zou iedere kiezer kunnen zijn - om na te denken over de kansen die er liggen voor vernieuwend en vernieuwd overheidsbeleid.

De gegeven synthese van kennen (feiten), keuren (interpreta-

tie) en kiezen (beleidsgericht) is verwant met de drie onderscheiden aspecten van kenbaarheid, maakbaarheid en bestuurbaarheid van de toekomst. De beleidsvoerder heeft immers bij het voeren van een toekomstgericht beleid behoefte aan drie elementen, te weten:

1 Kennis van wat zal zijn; voorspellingen van feitelijke aard: extrapolaties op basis van gekende ontwikkelingen. Daar beschikken we mede dankzij de Sociale en Culturele Rapporten in uitvoerige mate over.

2 Inzicht in wat veranderd zou kunnen worden; voorstellingen van realiseerbare situaties. De gegevens dragen bij aan het doen van beleidskeuzen. Op basis van inzicht in wat beinvloedbaar is in de samenleving zijn met behulp van de rapporten, zoals hierboven is aangetoond, keuzen te doen.

3 Beelden en verlangens, die hem bij zijn keuzen leiden. Het is duidelijk dat wie de wereld waarneemt als een strijd van allen tegen allen, als een morele chaos of als een landschap van problemen waarin mensen als vervreemd ronddwalen, andere projecten in de toekomst zal willen realiseren, dan wie uitgaat van de ervaring van een wereld waarin vrije individuen in onderlinge solidariteit op weg zijn zichzelf te ontplooien; in een goed rentmeesterschap over de middelen die de natuur ons voor ons bestaan aanbiedt.

Toekomstgericht beleid zal zich zeker zozeer laten leiden door deze en vergelijkbare beelden en visies als door de feiten die over die wereld beschikbaar zijn.

Bij de beleidsvoering door de overheid wordt vaak onvoldoende rekenschap afgelegd van deze visies en beelden. De beleidskeuzes en -beslissingen zijn immers meestal veel beter te verantwoorden aan de hand van aantoonbare en door meerderheden erkende maatschappelijke problemen. Maar wat wij nu als problemen onderkennen wordt veelal bepaald door ervaringen uit het verleden en niet door keuzen voor de toekomst. Zo dreigen bestuurders zich telkens weer te beperken tot het corrigeren

van de fouten van gisteren. Daarmee kun je als de omstandigheden snel veranderen fout uitkomen.

Van generaals is gezegd dat zij meestal de vorige oorlog opnieuw willen voeren. Op andere gebieden ligt dat vaak niet anders. Toen in de jaren zestig bij een snelle economische groei te lang werd vastgehouden aan een beleid van lage lonen en veel investeren (een relevant beleid in een economie in herstel, zoals in de jaren vijftig) verloor dat beleid snel aan zin. Toen, in strijd met wat de ervaring had geleerd de afgedwongen loonexplosies economisch wel haalbaar bleken, was dat een klap voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van het gevoerde economische beleid. Wie na die ervaring beleid trachtte te formuleren, hoedde zich er wel voor in dezelfde fouten te vervallen, ook toen ten gevolge van allerlei verschijnselen (milieubeleid, oliecrisis en dergelijke) de nieuwe conventionele wijsheid niet meer opging. Nu, na reeds tien jaar van gefrustreerde hoop op zich voortzettende economische groei, lijkt het doemdenken de nieuwste conventionele wijsheid te zijn. Is dat terecht?

Telkens weer blijkt hoe, bij een overmatig vertrouwen op gevestigde visies, kansen voor nieuwe ontwikkelingen verspeeld worden en de tekenen van de tijd worden misverstaan.

Men zou uit deze ervaring de volgende conclusie kunnen trekken: ‘It is less important to ask what the future *will be* than to ask what it is we can reasonably make the future to *become*’.[10]

Wie, na lezing van deze succes-agenda-achtige moraal de neiging heeft deze bundel verder ongelezen weg te leggen, doet er goed aan nog een aantal gedachten te overwegen. In een aan de komende jaren tachtig gewijd nummer van *Newsweek* merkt de Amerikaanse kernfysicus Taylor op: ‘People have a tendency to say: Let's be realistic, and then you know you're going to hear a bunch of horror stories’.[11]

Men kan ze bijna dagelijks lezen: als we niets doen zal bij voortgezette toename van - vul in: bevolking, energiegebruik, overheidstekort, werkloosheid - iets vreselijks onaanvaardbaars en meestal volstrekt onvoorstelbaars gebeuren. Die redenering doet denken aan de logica van de schoolconciërge die een leerling van ongewenst gedrag tracht af te houden door de vraag:

‘Doe je dat thuis ook? Als we dat allemaal eens gingen doen?’ Die logica ‘ad absurdum’ schuilt in het postuleren van een wereld waarin geen verandering is, een wereld zonder levende mensen. Het is werkelijkheidsvreemd en leidt tot uitzichtloze en dus voor het beleid ongeschikte probleemdefinities.

Tijdens de behandeling van een verwant probleem heeft Schuyt in zijn Leidse oratie (naar aanleiding van Schön) de betekenis van zogenaamde generatieve metaforen voor het sociale beleid beschreven.[12] Hoe verschijnselen worden beschreven, en dat gebeurt vaak in termen van onbewust gebruikte metaforen, bepaalt voor een belangrijk deel de richting van het beleid. Als men bijvoorbeeld sociale voorzieningen beschrijft als gefragmenteerd, dan gaat de oplossing als vanzelf in de richting van coördinatie van het sociale beleid. Beschrijft men echter diezelfde situatie als een systeem van autonome diensten, dan is er geen probleem van noch behoefte aan coördinatie. Schuyt wijst erop hoezeer problemen vaak in metafoorvorm aan het beleid worden gepresenteerd; in termen van ‘ongezonde’ situaties, van ‘leemten’, van ‘gevaarlijke’, ‘onhoudbare’ toestanden, van ‘strijd voor’ en ‘gevecht tegen’. Oplossingen volgen het spoor van dergelijke metaforen.

Ook als de ineffectiviteit van bepaalde oplossingen onderkend wordt is er vaak een aarzeling af te zien van de aan hen ten grondslag liggende beelden. Verandering van beleid vraagt dan soms allereerst om een andere verbeelding van de onderkende problematiek.

In dit boek hebben wij uit deze overwegingen de conclusie getrokken dat ‘meer van hetzelfde’ beleid niet altijd een antwoord is op ervaren problemen; dat daardoor kansen voor een leefbaarder toekomst onbenut blijven. Impasses zijn vaak alleen oplosbaar bij doorbreking van de gekozen probleemdefinities. Dat vraagt om fantasie en moed, want bij de op dit moment ervaren problemen voegt zich dan nog de onzekerheid van een nog niet beproefde koers.

Hoe verstarring te doorbreken?

De neiging om vast te houden aan bepaalde gekoesterde probleemdefinities is een bekend thema van de sociale psychologie. Ook bij de bestudering van het openbaar bestuur verdient dit verschijnsel aandacht. Dit ingebouwde conservatisme zou als een systeemfout van grote organisaties en structuren gezien kunnen worden. Het wordt hier terloops gezegd om ons af te kunnen vragen of het mogelijk is een systematische aanpak te vinden waarbij de visie op de toekomst niet verengd wordt tot een extrapolatie van trends en probleemdefinities uit het verleden. Het is verder niet onze bedoeling een uitvoerige behandeling te geven van ‘modes of prediction’.[13]

Een uitzondering moet gemaakt worden en wel voor een methode die in de afgelopen jaren aan populariteit wint, namelijk die waarbij enkele modelmatige extreme visies uitgewerkt worden in scenario's. Zo werden in het reeds genoemde NSAV-congres verschillende scenario's naast elkaar gesteld: ‘de nieuwe ontplooiingsmaatschappij’, ‘een maatschappij van het genoeg’, en de ‘monarchie der verenigde gewesten, een trans-industriële samenleving met een sociaal-culturele preoccupatie’.[14] Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid maakt, in navolging van de OESO, in zijn beleidsgerichte toekomstverkenning gebruik van een dergelijke scenariotechniek.[15] Deze scenariotechniek is een poging tot fabricage van visies. Zo ontwierp Van Steenbergen een raamwerk waarbinnen scenario's geplaatst kunnen worden. De assen van dit raamwerk plaatsen de toekomstontwerpen in enerzijds een spanning van economische preoccupatie en culturele occupatie, anderzijds in de spanning van wat genoemd wordt een ‘hyperindustriële en een transindustriële maatschappij’. Ook de WRR ontwierp een soortgelijk raamwerk, waarin een aantal maatschappij-ontwerpen geplaatst worden.

Door confrontatie met deze, elkaar in principe deels uitsluitende visies binnen het raamwerk, wordt de beleidsruimte voor de beleidsvoerder in kaart gebracht. Geven de voorspellingen en voorstellingen van mogelijke toekomstige situaties de beleidsruimte aan, de verschillende scenario's zijn de hoekvlaggen van het bestuurlijk-politieke veld.

In deze bundel is niet gekozen voor deze benadering, die een samenhangend totaalbeeld van denkbare toekomstige maatschappijbeelden vereist. Uitgaande van de gedachte dat naast de feitelijke analyses van de Sociale en Culturele Rapporten behoefte is aan geïnterpreteerde visies, waarin kansen voor gericht beleid worden aangegeven, is aan de auteurs gevraagd telkens op een bepaald deelterrein hun visies te geven.

Waar we ons in dit boek sterk voor hebben gemaakt is een bijdrage te leveren aan de politieke agenda voor de toekomst. In een beschouwing over de inhoud van het politieke debat schrijft Schattsneider: 'All forms of political organization have a bias in favour of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilisation of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out'.[16] De geloofwaardigheid van een politiek bestel is afhankelijk van de steun die het geeft om vraagstukken op de agenda te plaatsen; onderwerpen waarover de politieke gemeenschap het eens is om strijd te voeren. Vanuit die gedachte is deze oefening in sociale fantasie een poging geloofwaardige keuzen en kansen naar voren te schuiven als bijdrage aan de politieke agendabouw.

De opzet van dit boek

De verdeling van de stof over de hoofdstukken van deze bundel behoeft geen lange toelichting.

In de appendix worden de belangrijkste thema's van de vijf verschenen Sociale en Culturele Rapporten samenvattend gepresenteerd. De verdeling van de verdere stof is ingegeven door de vraagstukken waarmee iedere samenleving worstelt. De vorm mag tijdgebonden zijn, de vraagstukken zelf (zo hebben wij ze tenminste trachten te benaderen) zijn van alle tijden.

In het tweede hoofdstuk betreft het de vraag naar het dominerende mensbeeld in de samenleving. Dat is niet een louter psychologische kwestie, maar in sterke mate een cultureel gegeven. Het gaat daarbij niet alleen om het individu, maar om de menselijke persoon. Als de jaren zeventig zijn aangeduid als het Ik-

tijdperk, dan wijst dat erop dat er vragen kunnen worden gesteld bij kwesties als: zingeving, weerbaarheid van de persoon, de wijze waarop verandering verwerkt wordt, eenzaamheid en dergelijke.

Iedere cultuur zal ook een antwoord moeten vinden voor de meest directe wijze van samenleven, de primaire leefvormen. Daarover gaat het derde hoofdstuk. Werd nog slechts kort geleden het gezin de hoeksteen van de samenleving genoemd, het is duidelijk dat een daarop gericht beleid rekening heeft te houden met ingrijpende veranderingen. Niet alleen die van huwelijksmoraal, maar ook voor veranderde levenscarrières, demografische veranderingen en dergelijke.

Het vierde hoofdstuk richt zich op de cultuurvorming en -overdracht. Iedere menselijke gemeenschap zal een deel van het erfgoed aan een nieuwe generatie dienen over te dragen. Uiteraard is de school een van de belangrijkste instituties in onze samenleving die dat tot taak heeft. Onderwijsbeleid kan echter niet gevoerd worden zonder oog voor talloze andere maatschappelijke ontwikkelingen die de nu opgroeiende generatie ‘inlijven’ in onze cultuur. Men zou kunnen stellen dat deze hele bundel het gevaar loopt te sterk georiënteerd te raken op de taak van de overheid als sturend orgaan in de samenleving. Juist de tanende legitimiteit van de overheid is immers één van de vraagstukken van de komende periode. Dat neemt niet weg dat in iedere samenleving een verantwoordelijkheidsverdeling plaats dient te vinden tussen gezaghebbend bestuur, maatschappelijke organisaties en groeperingen. Over dat vraagstuk handelt het vijfde hoofdstuk.

Iedere samenleving geeft grote en blijvende aandacht aan de wijze waarop werk verricht wordt en de produkten van dat werk verdeeld worden. Arbeid en inkomen zijn, zeker in het huidige tijdsbestek, klemmende vraagstukken voor overheidsbeleid. Het zesde hoofdstuk richt zich in het bijzonder op dat thema.

Het zevende hoofdstuk is in zekere zin een overkoepelende analyse, doordat het zich richt op centrale vraagstukken van het type samenleving waarin wij leven. Bij alle beschouwingen over de verzorgingsstaat verdient het bijzondere aandacht dat onze

samenleving een vorm van bewustzijn en verwachtingen creëert van waaruit mensen handelen en van waaruit talloze verschijnselen zich laten verklaren. Voor beleidsvoering één van de meest harde gegevenheden en één van de moeilijkst beïnvloedbare, dat wil zeggen tot beleidsonderwerp te maken, vraagstukken. In een slothoofdstuk worden enkele trends samengevat en de vraag behandeld welke conclusies we daaruit mogen trekken voor de toekomst van de verzorgingsstaat.

Door de stof op deze wijze in te delen hebben wij een paar problemen trachten te voorkomen. We hebben allereerst niet te veel terreinen willen onderscheiden. Een opdeling in talloze deelsectoren dreigt immers een gebrek aan integratie te vertonen. De geloofwaardigheid van het gehele beeld heeft daarvan te lijden. Vervolgens hebben wij ons niet geconcentreerd op bepaalde instituties en voorzieningen, zoals de school, maar op maatschappelijke functies: het leren, zich ontplooien, cultuuroverdracht. Die functies kunnen immers ook vervuld worden door andere dan de bekende instituties. Er is in de beschrijving daardoor ook meer ruimte voor erkenning van waarden en normen die in veel toekomstvisies vaak te veel impliciet blijven.

Ook hebben wij ons gerealiseerd dat door een globale definitie van de hoofdstukthema's enige overlapping zou ontstaan. Door auteurs van verschillende maatschappelijke achtergronden uit te nodigen worden door de overlapping zowel de overeenkomsten als de verschillen in visie tussen de verschillende hoofdstukken des te zinvoller voor het debat waaraan deze bundel een bijdrage wil leveren. Hierdoor, en door zijn beperkte omvang, is dit een bescheiden boek gebleven. Allereerst door de behandelde problematiek. Talloze interessante thema's uit de Sociale en Culturele Rapporten moesten onbesproken blijven.

De bescheidenheid schuilt ook in de opzet. Weinig boekenzijn zo tijdgebonden als toekomststudies. Wie de moeite neemt vergelijkbare literatuur van nog maar enkele tientallen jaren geleden ter hand te nemen hoeft van die gedachte niet overtuigd te worden. ‘However hard we may try to detect the first vibrations of changes that are likely to occur, we are as likely to erras to guess right’.[17]

In het begin van zijn roman *Der Mann ohne Eigenschaften* overweegt Robert Musil dat als je door een geopende deur wilt gaan, het goed is je rekenschap te geven van de plaats van de deurposten; het is een vereiste van de werkelijkheidszin. Maar hoe belangrijk dat ook is, als er zoiets is als een werkelijkheidszin, dan moet er ook zoiets zijn als een mogelijkheidszin. Wie die bezit zegt bijvoorbeeld niet: hier is dit of dat gebeurd, zal gebeuren, moet gebeuren; maar hij bedenkt: hier zou eigenlijk dit of dat kunnen, moeten of behoren plaats te vinden. En als men zo iemand vertelt dat iets is zoals het is, dan denkt hij: het zou waarschijnlijk ook anders kunnen zijn.

Als auteurs hebben wij elk voor onszelf en in samenspraak met elkaar getracht die mogelij kheidszin zijn kansen te geven.

Eindnoten:

1 Voor een goed overzicht, zie Van Doorn en Van Vught: 'Nederland op zoek naar zijn toekomst', Utrecht 1981.
2 B. van Steenbergen - Bouwstenen voor een ontwerp-sociologie, in: B. van Steenbergen: 'Sociologie als sociale architectuur', pag. 12, Vakgroep Planning en Beleid, Sociologisch Instituut, R.U. Utrecht 1982.
3 F.L. Polak: *De toekomst is verleden tijd*, pag. 25, Utrecht 1955.
4 J. Fourastié: *40.000 uur*, Werkgroep 2000, 1966.
5 R.M. Lapré: 'Het sociaal en cultureel rapport 1974 in perspectief', Openbare Uitgaven 8 (1976), nr. 4.
6 A. Peper in: 'Economisch Statistische Berichten', 25-6-1975.
7 G.M.J. Veldkamp: *Sociaal Maandblad Arbeid*, nr. 31, 1976 no. 11, november.
8 H.J. Westpalm van Hoorn: 'De Nederlandse Gemeente', 19-11-1976, no. 471.
9 A. de Swaan: 'Mens en Maatschappij', 1979, no. 2, pag. 205 e.v.
10 R.F. Bundy in: 'Wallenchinsky e.a., The book of predictions', Bantam, New York 1981, pag. 156.
11 *Newsweek*, 19-11-1979, pag. 72.
12 C.J.M. Schuyt: 'Ongeregeld Heden', Alphen a/d Rijn 1982.
13 Zie bijvoorbeeld: D. Bell: 'Twelve modes of prediction'.
14 Van Steenbergen o.c.
15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 'Beleidsgerichte Toekomstverkenning', deel I, 's-Gravenhage 1980.
16 Geciteerd in Jenkins 'Policy Analysis', Londen 1978, pag. 103.
17 R. Dahrendorf: 'Towards the hegemony of post-modern values', *New Society*, 15-11-1975, pag. 360-362.

Dr P. Schnabel
Nieuwe verhoudingen tussen burger en staat

Het is voor kinderen vanzelfsprekend dat ze door hun ouders worden verzorgd. Hun bestaan is op die verwachting gebaseerd en het is een kenmerk van goed ouderschap, dat de kinderen in die verwachting zo weinig mogelijk worden teleurgesteld. De dankbaarheid voor de verzorging komt meestal pas als deze zelf al lang geschiedenis is geworden. Voor de kinderen van de verzorgingsstaat is het moment van de dankbare terugblik nog niet aangebroken. Voorlopig zijn ze nog teleurgesteld en boos, omdat de verzorgingsstaat bij gebrek aan middelen plotseling niet meer in staat blijkt als vanzelfsprekend hun verwachtingen te vervullen.

De verzorgingsstaat moet zijn arrangementen, het hele systeem van sociale verzekeringen en welzijnsvoorzieningen, gaan veranderen en dat betekent dat de grondslagen van de verzorgingsstaat opnieuw ter discussie komen te staan. Het thema van dit hoofdstuk is de verhouding tussen staat en burger zoals die zich in de geschiedenis van de verzorgingsstaat heeft ontwikkeld. Hoe denkt de staat over zichzelf en de burger die hij verzorgt en hoe denkt de burger over zichzelf en de staat die hem verzorgt?

De ideologie van een staat zonder ideologie

Het is al vaker gezegd, dat niemand warmloopt voor de verzorgingsstaat en dat de waardering voor de verzorgingsstaat niet verder reikt dan de verzorging strekt. De verzorgingsstaat is er voor de mensen, een faciliteit voor ieder van hen afzonderlijk, meer niet. De verzorgingsstaat vertegenwoordigt zelf niets en

inspireert zijn burgers niet. De conclusie dat de verzorgingsstaat geen ideologie heeft, maar eigenlijk wel nodig zou hebben, wordt in de sociologie en de politicologie algemeen aanvaard. Aan de verzorgingsstaat ligt geen grootse gedachte ten grondslag en de verzorgingsstaat wordt niet geïnspireerd door het wenkende perspectief van een ver, maar beloofd land van melk en honing. 'De verzorgingsstaat is door de meerderheid der bevolking wel rationeel aanvaard, maar blijkt emotioneel niet verankerd te zijn,' aldus Van Heek, die ook spreekt over het ontbreken van een 'charismatische kracht' en van een 'het gehele maatschappelijke leven overkoepelende ideologie'.

Als verwijt doet dit toch onrecht aan het bijzondere karakter van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat kan het stellen zonder eigen ideologie, omdat hij een instrument is in dienst van een ideologie. In die ideologie is de staat in principe geen andere rol toebedeeld dan die van bewaker van de vrijheid van de burgers te handelen naar eigen inzicht en met het oog op het eigen welzijn.

Ideologisch is de verzorgingsstaat geworteld in het klassieke liberalisme met zijn beperkte staatsopvatting; praktisch heeft hij zich ontwikkeld in de richting van een totale staat. Het is die ontwikkeling, die bij veel auteurs (Thoenes, 1962; Van Heek, 1973) het gevoel van een ideologisch tekort heeft doen ontstaan. Ten onrechte, want juist het ontbreken van een eigen ideologie heeft een ontwikkeling van de verzorgingsstaat in totalitaire richting verhinderd. De verzorgingsstaat is, ondanks zijn omvang en omvattendheid, nog altijd geen doel op zich geworden, heeft geen eigen toekomstperspectief en representeert ook geen hoog of abstract ideaal. De verzorgingsstaat is een instrument gebleven, al heeft het instrument langzamerhand wel het karakter aangenomen van het vehikel bij uitstek op de weg naar individueel welzijn. Geleidelijk is de verzorgingsstaat vervreemd geraakt van zijn liberale oorsprong en hebben utilitaristische tendenties de overhand gekregen. De garantie van een basisniveau van welzijn voor iedereen is geleidelijk vervangen door het streven naar maximalisatie van het welzijn van allen.

Het idee van de verzorgingsstaat is in Engeland ontstaan in de periode van de wereldcrisis en de Tweede Wereldoorlog. Hij

kan gezien worden als een overgang van Warfare State naar Welfare State, van verdediging tegen een gevaar van buiten naar verdediging tegen een gevaar van binnen: de uitholling van de maatschappij en het verval van de samenleving door een acute en permanente nood op alle levensgebieden bij grote groepen van de bevolking. Het eerste kwart van de twintigste eeuw had de politieke en maatschappelijke gelijkberechtiging van allen gebracht. Kort daarop had de wereldcrisis aan de erkenning van ieders gelijkheid voor de wet praktisch alle zin ontnomen. De levensomstandigheden lieten velen nog maar nauwelijks ruimte voor enig zelfrespect, laat staan voor respect voor de ander en zijn eigendom. De instandhouding van gelijke rechten en bur gerlijke vrijheid is alleen mogelijk op voorwaarde van een redelijk niveau van bestaan, waar de zorg voor de eerste levensbehoeften geen dagelijks terugkerend gevecht op leven en dood meer is.

De verzorgingsstaat is politiek te zien als een poging de burgerlijke samenleving in stand te houden door een uitbreiding van de nachtwakersfuncties van de staat. Behalve beschermer van de burgerlijke vrijheden wordt de staat nu ook de beschermer van de burgerlijke levensstijl. De neerslag daarvan is in de sociale grondrechten te vinden. Dat de staat over de financiële middelen kon beschikken om deze grondrechten te garanderen, was door het werk van Keynes al duidelijk geworden. Dat de staat ook over de noodzakelijke planningsmogelijkheden beschikte, was in de beheersing van de oorlogseconomie zichtbaar geworden. Toen was ook gebleken dat de staat als planner van de produktie en distributeur van de produkten voor de burgers aanvaardbaar was.

Aan de verzorgingsstaat is geen revolutie voorafgegaan en de verzorgingsstaat representeert dan ook geen heilsboodschap of een utopie, maar tracht rampen te voorkomen door op nationale schaal instrumentele oplossingen te zoeken voor de materiële en immateriële problemen van individuele burgers. De verzorgingsstaat is nooit bedoeld geweest als een instrument om de samenleving te veranderen of de maatschappij een andere structuur te geven. Integendeel, de bedoeling was verandering tegen te gaan door te voorkomen dat mensen door de bodem van een

burgerlijk bestaan zouden zakken en als een nieuw proletariaat van ontevredenen en bezitslozen voor de samenleving een bedreiging zouden gaan vormen. Sociale zekerheid als garantie voor politieke stabiliteit en maatschappelijke rust.

Weinigen hebben gezien dat de garantie van de sociale grondrechten de staat in een heel andere positie brengt dan voor de garantie van de burgerlijke vrijheidsrechten alleen noodzakelijk is. De vrijheidsrechten beschermen de burger tegen het opdringen van de staat, de sociale grondrechten brengen daarentegen een toenemende invloed van de staat met zich mee. De vrijheidsrechten dringen de staat terug tot aan de rand van de maatschappij - in de rol van scheidsrechter en spelbewaker -, de sociale grondrechten dwingen de staat zelf deel te nemen aan het spel. Het onderscheid tussen staat en maatschappij vervaagt. De grenzen van het spel worden bepaald door de sterkste speler en dat blijkt in toenemende mate de staat te zijn. De verzorgingsstaat vermaatschappelijkt, de maatschappij verstatelijkt en de afstand tussen staat en samenleving wordt steeds kleiner. De staat gaat de instituties en organisaties van de maatschappij (onderwijs, gezondheidszorg, kunst, verkeer, huisvesting, maatschappelijke dienstverlening, welzijnswerk; men herkent de hoofdstuktitels van de Sociale en Culturele Rapporten) steeds meer beheersen en wordt daardoor meer bepalend voor het karakter van de samenleving, voor de manier waarop de burgers met zichzelf, met elkaar en met de maatschappelijke instituties omgaan. Thoenes omschrijft de verzorgingsstaat dan ook als een ‘maatsahappijvorm’, in een poging de vervlechting van staat, overheid, maatschappelijke organisaties, instituties en vormen van samenleven tot uitdrukking te brengen. De Swaans term ‘verzorgingsarrangementen’ wijst in dezelfde richting: de staat schept een kader voor een verzorging die tot diep in de maatschappij en de samenleving reikt.

In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat neemt de invloed van de staat op drie manieren toe. Direct als gevolg van de erkenning van de sociale grondrechten, indirect als gevolg van de uitbouw van het overheidsapparaat en de bemanning van dit apparaat met beroepskrachten en deskundigen. Tenslotte ook door de verwachting dat maatschappelijke problemen door

overheidsingrijpen opgelost kunnen worden. Deze drie stimuli van invloedsvergroting van de overheid treden na, naast en in samenhang met elkaar op. Van aanvullend en ondersteunend zien we de oplossingen van de overheid steeds meer alomvattend en ordenend worden, van volgend en aanpassend steeds meer sturend en veranderend, van aanvaardend en bevestigend steeds meer corrigerend en emanciperend. De overgang wordt in Nederland na 1960 zichtbaar en bereikt omstreeks 1975 een hoogtepunt. Daarna treedt de staat langzamerhand weer wat terug, nog niet in gedrag, maar wel in pretentie. De twijfel over de bestuurbaarheid van de maatschappij en de maakbaarheid van de samenleving neemt toe. De twijfel over de vraag of het goed is dat de staat zich deze taken stelt, verbindt zich met de twijfel over de vraag of de staat deze taken wel aankan.

Het actiever worden van de staat heeft niet tot gevolg gehad, dat de verzorgingsstaat het karakter van een heilsstaat of van een utopie heeft gekregen. Wel werd hij steeds meer de instantie die weet wat goed is voor de burger, hoe zijn leven eruit moet zien en hoe hij zich ten opzichte van zijn medemensen dient te gedragen. Het karakter van de verzorgingsstaat blijft daarbij instrumenteel, maar het instrument stuurt zichzelf en breidt zijn invloed uit over praktisch alle terreinen van maatschappij en samenleving. De omvang, de omvattendheid en de invloed van de verzorgingsstaat zijn de uitdrukking van een opvatting die de staat in functie tot het individuele welzijn van iedere burger apart ziet. Wat veranderd is, is de opvatting over de inhoud van de functie: lag het accent eerst op de minimalisering van individueel onwelzijn, later lag het accent meer op de maximalisering van collectief welzijn op individuele basis.

Welzijn en gelijkheid in de verzorgingsstaat

Historisch gezien is het een unieke situatie, dat de staat dienstbaar is aan de individuele burger en zijn welzijn. Nooit eerder is er een staat geweest die zich, in de vorm van een systeem van sociale zekerheid, het individuele welzijn van alle bewoners van het grondgebied ten doel stelde.

De verzorgingsstaat herhaalt in het groot destructuur van het moderne gezin: de yerzorging is volledig, omvat alle gezinsleden, maar sluit wie niet tot het gezin behoort uit.

De verzorgingsstaat bestaat binnen het kader van een nationale staat en de grenzen van de verzorging vallen samen met de nationale grenzen. Juist in de hoogontwikkelde landen van het Westen is de verzorgingsstaat bij uitstek de verschijningsvorm van de nationale staat geworden. Op politiek, militair, economisch, juridisch en cultureel terrein hebben de nationale staten na de Tweede Wereldoorlog zeer veel van hun traditionele autonomie en autarkie verloren of overgedragen aan bovennationale organisaties. Op het gebied van de verzorgingsarrangementen is de nationale autonomie nog vrijwel onaangetast gebleven. Hier heeft de nationale staat een nieuwe identiteit kunnen vinden en hier heeft het overheidsapparaat de ruimte voor voortgaande groei gevonden. Het vormgeven van de verzorgingsstaat is een typisch nationale politieke opgave geworden. De nationale identiteit wordt nu mede geschraagd door het besef van de verzorgingsgraad en -kwaliteit van de eigen samenleving. Het is niet toevallig, dat de verzorgingsstaat zich als nationaal arrangement in alle landen van het Westen anders heeft ontwikkeld. Het leven en het lot van de burger in ieder van de westerse verzorgingsstaten wordt bij alle overeenkomsten toch steeds heel anders verzorgd en verzekerd. Andere landen worden getoetst aan de afstand tot de eigen verzorgingsarrangementen.

In de verzorgingsstaat vallen de grenzen van de staat, de maatschappij en ten dele ook van de samenleving met elkaar samen. De verzorgingsstaat sluit niemand uit, omvat iedereen. Vrijwillige drop-outs worden met moeite erkend. Randgroepen en risicogroepen zijn voor de verzorgingsstaat in de eerste plaats problemen, waarvoor een verzorgingsarrangement als oplossing wordt gezocht. Pas als dat niet meer lukt, omdat de betrokkenen niet bereid zijn zich daarin te schikken, komt het karakter van de verzorgingsstaat zelf in gevaar en worden de middelen van de rechtsstaat en de nationale staat ingezet. De problemen met illegale buitenlanders, krakers, zigeuners, verslaafden, koppelbazen, etnische minderheden enzovoort hebben naar de vorm vaak het karakter van juridische problemen. Naar de inhoud zijn

het verzorgingsproblemen, die te maken hebben met de afbakening en de handhaving van het recht op de verzorging.

In de verzorgingsstaat is geen plaats voor een arbeidsmarkt onder de arbeidsmarkt, voor woningbouw buiten de kaders van het woningbouwbeleid, voor formele zorgsystemen met een niet-professioneel karakter, voor niet door verzekeringen tegen rampen en toevalligheden beveiligde bewoners. De verzorgingsstaten van het Westen proberen economische en sociale marginaliteit (armoede, criminaliteit) zo veel mogelijk te voorkomen; de verzorgingsstaten van het Oosten trachten daarnaast ook 'marginaliteit' op het gebied van het culturele, politieke en wetenschappelijke leven te verhinderen.

De verzorgingsstaat tracht niet alleen iedereen te omvatten, maar benadert in principe ook iedereen als gelijk en als afzonderlijk individu. Wat kan verschillen zijn de levensomstandigheden van het individu, en dat verschil kan bepalend zijn voor de aanspraak op een bepaalde verzorging, direct van de zijde van de staat of van een van de daarvoor in het leven geroepen maatschappelijke instituties. De verzorgingsstaat kan maar zeer beperkt rekening houden met gegroeide netwerken van relaties, met gevoelens van saamhorigheid en verschil, met culturele en religieuze bindingen, met verschillen in behoefte aan verzorging. Het is niet toevallig dat naarmate de verzorgingsstaat zich verder ontwikkelde, ook de gedachte aan een individueel arbeidsloos basisinkomen voor iedere burger veld begon te winnen en het accent steeds meer is komen liggen op gelijke spreiding van gelijke voorzieningen met gelijke toegankelijkheid en gelijke verantwoordelijkheden voor gelijke aantallen mensen. Beide ontwikkelingen zijn niet tot in hun laatste consequenties doorgetrokken. Het arbeidsloze individuele inkomen wordt voorlopig algemeen als economisch onhaalbaar beschouwd, maar de verzorgingsstaat heeft wel al geleid tot een zeer sterke stijging van het totale aantal inkomens en van het aandeel van de arbeidsloze inkomens: van de Nederlanders tussen 15 en 65 jaar die niet meer aan het dagonderwijs deelnemen, is nu ongeveer 75 procent inkomenstrekker, per huishouden is er nu gemiddeld 1,6 inkomen (een huishouden telt gemiddeld 2,7 personen) en van de in totaal ongeveer 9 miljoen inkomens hebben

er 3 miljoen het karakter van een uitkering; een stijging van 50 procent in tien jaar (SCR 1982, 70, tabel 5.1; Statistisch Zakboek 1982). Ruim 35 procent van het nationale inkomen wordt besteed in de sfeer van de sociale zekerheid.

Het streven naar een egalitair en geëgaliseerd voorzieningenpakket voor de individuele burger is al zeer ver gerealiseerd, maar ook hier gaan de kosten nu een handicap vormen. Het voorzieningenpakket voor zorg, educatie en recreatie neemt al bijna 25 procent van het nationale inkomen in beslag en maar een klein percentage daarvan komt voor rekening van het vrij besteedbare inkomen van de burger. Er valt nu een duidelijke tendentie te bespeuren om het principe van 'gelijkheid' hier te gaan beperken tot een basispakket van voorzieningen, die uit de algemene middelen en de sociale verzekeringen betaald worden; in feite komt dat neer op een keuzebeperking.

De financiële grenzen doen uiteraard niets af aan de eigen tendentie van de verzorgingsstaat om het individu als tel- en verzorgingseenheid te beschouwen en het voorzieningenpakket aan het principe van de gelijkheid te onderwerpen. In strijd met zijn theoretische oorsprong komt zo de praktijk van de verzorgingsstaat in het teken van een impliciete ideologie te staan, die inmiddels als utilitaristisch herkend is (Achterhuis, 1979; Van Asperen, 1981; Adriaansens en Zijderveld, 1981). Als politieke filosofie kan het utilitarisme omschreven worden als het nastreven van het grootste geluk voor het grootste aantal; op de verzorgingsstaat betrokken komt dat neer op het wegnemen van de onzekerheden uit het bestaan en het aanbieden van voorzieningen ter bevordering van het sociale welzijn, en dat voor iedereen. Van Asperen waarschuwt tegen de inhumane effecten van een politiek waarin alles met 'de beste bedoelingen' moet wijken voor de vermeerdering van het welzijn: 'het individu verdwijnt... door gebrek aan respect voor de persoonlijke levenssfeer en door gebrek aan consideratie voor het doen en laten van individuele personen.'

In deze visie dreigt de verzorgingsstaat zich als vanzelf te ontwikkelen tot een totalitair apparaat in een volledig transparante samenleving, zoals die door Jeremy Bentham in zijn *Panopticon* verbeeld werd. Onmiskenbaar vertoont de huidige verzorgings-

staat trekken van een *panopticon*, waarin de individuele burger, met zijn wil en zijn stem, geen enkele rol meer speelt. De burger voegt zich dan naar de wil van de staat. Het individu is dan misschien welbevrijd van zijn zorgen en gelijkgeschakeld aan anderen, maar vrij en gelijkwaardig is hij niet. Het panopticon is de architectuur van de totale overzichtelijkheid en beheersbaarheid: alles wordt in het beheerscentrum waargenomen en zo nodig onmiddellijk gecorrigeerd. Dat is nog niet de situatie van de verzorgingsstaat. De binding aan zijn instrumentele functie in dienst van de vrijheid van de burger, maakt dat de verzorgingsstaat zich uiteindelijk toch steeds richt naar de wil van de burger en door de burger ook daarop aangesproken wordt. De burger blijft als politiek subject de kritische instantie, ook al zal hij als verzorgingsobject moeite hebben een kritische distantie tot zijn verzorgers te handhaven.

Adriaansens en Zijderveld benadrukken in hun analyse van de verzorgingsstaat die paradoxale rol van de burger. Hij is object van verzorging geworden door zijn eigen wil als politiek subject en nog altijd zoekt de burger actief uitbreiding van verzorging ter bevrediging van zijn individuele wensen. Het individu stelt meer eisen aan de verzorgingsstaat en verwacht dat aan die eisen wordt voldaan. Het eigen karakter van de verzorgingsstaat maakt dat die eisen alleen op een bepaalde manier kunnen worden overgenomen. De procedures en principes die aan deze overname ten grondslag liggen, maken het individu tot object van verzorging en geven hem tenslotte het gevoel dat subjectief zijn behoeften niet bevredigd worden. Voor de verzorgingsstaat kan het individuele welzijn alleen in abstracte en gegeneraliseer-, de vorm bestaan, los van het subjectief ervaren welzijn. Vanuit het standpunt van de verzorgingsstaat gezien is er geen wezenlijk verschil tussen individueel en collectief welzijn. In werkelijkheid is dat er natuurlijk wel. Daarom blijft de verhouding tussen de individuele burger en de verzorgingsstaat altijd gespannen.

Kwalitatief en kwantitatief individualisme

Nemen we de verzorgingsstaat als uitgangspunt voor de analyse, dan komen we uit op een situatie waarin de staat zo totaal aanwezig is, dat het individu verschrompelt tot een op zichzelf onbeduidende verzorgingseenheid, een kwantitatieve teleenheid, die zich kwalitatief in niets onderscheidt van andere teleenheden. Nemen we het individu als uitgangspunt voor de analyse, dan komen we, als Adriaansens en Zijderveld, uit op een *hedonistisch consumentisme*, een 'immoralistisch ethos', waarin het individu zich, zonder zich om de verlangens en belangen van anderen te bekommeren, eisend opstelt ten opzichte van de staat en de bevrediging van zijn materiële en immateriële behoeften tot de hoogste opdracht van de staat maakt. Het individu denkt zich onafhankelijk van anderen en doet de staat verschrompelen tot een instrument van particuliere behoeftenbevrediging.

De verbinding tussen deze visies, die elk in zijn uiterste consequenties doorgedacht tot absurde situaties leidt, is al vóór de verzorgingsstaat op het toneel verscheen door Georg Simmel gelegd. In 1908 werkte Simmel het onderscheid tussen een kwantitatief en een kwalitatief individualisme uit. Het *kwantitatieve individualisme* is een produkt van de achttiende eeuw en de Verlichting, het *kwalitatieve individualisme* is een produkt van de negentiende eeuw en de Romantiek. Kwantitatief is het individualisme van de 'Einzelheit', van de mens als teleenheid, als gelijk aan alle andere mensen; kwalitatief is het individualisme van de 'Einzigkeit', van de mens als leefeenheid, als unieke persoon zonder zijn gelijke onder de mensen. Waar het kwantitatieve individualisme vooral een besef is, verwijst het kwalitatieve individualisme naar een gevoel. Interessant genoeg houden beide posities een morele opdracht in. Zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve individualisme beschrijven de ware 'natuur' van de mens, maar tegelijkertijd is voor beide de ware natuur een opdracht die verwerkelijkt moet worden.

Het kwantitatieve individualisme is atomistisch en ahistorisch van aard. Het kan samenhang tussen de afzonderlijke individuen alleen construeren met behulp van voor allen gelijk geldende wetten. De mensen zijn als individu aan elkaar gelijk, onafhan-

kelijk van elkaar en in competitie met elkaar. Het kwalitatieve individualisme is sociaal en historisch van aard en veronderstelt samenhang tussen de afzonderlijke individuen op grond van hun onderlinge afhankelijkheid. Kwalitatief individualisme veronderstelt arbeidsverdeling en groepsvorming. Kwantitatief individualisme verwijst naar de staat, kwalitatief individualisme naar de samenleving.

Het individualisme van de verzorgingsstaat is kwantitatief: de individuen die op het grondgebied van de staat wonen, zijn voor de wet, voor de politiek en voor het beleid gelijk en in die zin ook in gelijke mate object van verzorging. In de loop van zijn geschiedenis is de verzorgingsstaat verder gegaan in het streven collectief sociaal welzijn te garanderen en heeft daarbij totale, de gehele maatschappij omvattende en de samenleving sterk beïnvloedende, trekken aangenomen. In de eerste fase, van 1950 tot 1965, is de verzorgingsstaat er vooral op gericht geweest een basispakket van sociale voorzieningen, met een nog vooral financieel karakter, te scheppen. Vanaf ongeveer 1960 treedt de tweede fase in, met haar door de staat mogelijk gemaakte groei van de verzorgingsmaatschappij met een steeds expanderend stelsel van voorzieningen. Na 1970 is er een overgang naar een derde fase, waarin de maatschappij in de greep van de verzorgingsstaat komt, die steeds actiever welzijnspolitiek gaat bedrijven. Sinds de ‘Knelpuntennota’ van 1974 staan de functies zorg, educatie en recreatie daarbij centraal, in de laatste jaren is daar ook emancipatie bijgekomen. Tegelijkertijd is er nu sprake van een zekere terughoudendheid van de kant van de staat om het voorzieningenpakket verder uit te breiden. De kritiek op een ontwikkeling naar totale verzorging geldt plotseling niet meer als conservatief.

De groei van de verzorgingsstaat manifesteerde zich behalve in zijn omvang ook in omvattendheid en pretenties. De staat is de regisseur van een geplande verandering van de samenleving en de producent van het geluk van de individuele burger geworden. De paradox van de verzorgingsstaat is dat hij, om de verzorging te kunnen garanderen, beheersings- en beschermingsarrangementen moet ontwikkelen. Geleidelijk aan ontstaat er een complex van procedures en regels, afstemmingsnormen en

harmonisatiebepalingen, randvoorwaarden en controlesystemen; alles om ervoor te zorgen dat de verzorging plaats zal vinden op basis van de principes van individuele gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. De staat stelt zichzelf daarbij weinig grenzen. Eerder is het zo, dat de staat door zijn vorm en structuur bepaalde grenzen niet kan overschrijden zonder fundamenteel van karakter te veranderen.

Daar zijn verschillende redenen voor. In de eerste plaats garandeert de rechtsstaat de burger bepaalde vrijheidsrechten, diehem beschermen tegen een al te ver opdringen van de verzorgingsstaat in zijn particuliere en openbare leven. De rechtsstaat stelt grenzen aan de verzorgingsstaat. In de tweede plaats valt de verzorgingsstaat binnen de grenzen van de nationale staat en beperkt zijn werking zich tot de terreinen van het maatschappelijk leven die op het niveau van de nationale staat en binnen het nationale territorium in verzorgingsarrangementen kunnen worden vervat. In de derde plaats verhindert het technocratische en bureaucratische karakter van de verzorgingsstaat de directe toegang tot de wereld van het echte leven: het dagelijkse leven, de omgang van mensen met elkaar, de kunst, de misdaad, het geloof, de wetenschap. De verzorgingsstaat raakt deze terreinen van het leven wel, heeft er invloed op, maar maakt er geen deel van uit en kan ze maar in beperkte mate controleren.

Hier stoot het kwantitatief-individualistische mensbeeld van de staat op het kwalitatief-individualistische zelfbeeld van de mens. De posities lijken tegengesteld, maar dat zijn ze vooral in hun consequenties. Simmel wijst erop dat het kwalitatieve individualisme als zelfbeeld historisch en structureel voortkomt uit een mensbeeld, dat kwantitatief-individualistisch is. Het fundamentele besef van de gelijkheid van alle mensen, onafhankelijk van ras, geslacht, klasse of geloof, maakte de weg vrij voor een nieuw besef van ongelijkheid, voor de wil om de eigen bijzonderheid in vergelijking met andere individuen te onderstrepen en vorm te geven. Het inzicht dat de mens als individu vrij en gelijk is, wordt dan de grondslag voor het streven de eigen individualiteit een specifieke en unieke vorm te geven. De mens wil zich onderscheiden van anderen door zijn eigen individualiteit te verwerkelijken en te ontplooien.

Naarmate de verzorgingsstaat er beter in slaagde de vrijheid en gelijkheid van iedere burger als uitgangspunt te nemen, groeide bij de burger zelf de behoefte aan bevestiging en vervulling van de eigen bijzonderheid. Het instrumentele karakter van de verzorgingsstaat maakte dat deze steeds moest proberen daar een vorm voor te vinden, dat in een kwantitatief-individualistisch kader paste. Waar de burger de staat de middelen vroeg om zich van anderen te kunnen onderscheiden, kreeg hij middelen die deze verschillen juist leken op te heffen. Dat heeft geleid tot escalatie van verlangens en van gevoelens van frustratie. Bij elke nieuwe en door hem zelf afgedwongen verhoging van de verzorgingsgraad voelde de burger zich toch steeds opnieuw in zijn bijzonderheid ontkend en dus onrechtvaardig behandeld. Dit gevoel komt mede tot uitdrukking in het onvermogen van de burgers voor de verzorgingsstaat enthousiast te worden. Dat wordt wel geïnterpreteerd als een ideologisch tekort in de verzorgingsstaat, maar het is waarschijnlijk meer een ideologisch onvermogen van de verzorgingsstaat om aan het zelfbeeld van de burger als individu recht te doen.

De escalatie van eisen en de daarop volgende frustraties zijn versterkt door de samenhang van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat met de groei van de welvaart tot een in de wereldgeschiedenis ongekend niveau. Voor de verzorgingsstaat als herverdeler van maatschappelijke rijkdom - en niet meer van maatschappelijke armoede of schaarste, zoals aanvankelijk verwacht en nog realiteit in met name de communistische verzorgingsstaten - opende de welvaart de mogelijkheid de wensen en verlangens van de individuele burgers op een hoog niveau van verzorging tegemoet te treden. Aan de particuliere burger gaf het hoge welvaartsniveau de materiële vrijheid om de waarden van het kwalitatieve individualisme (zich van anderen onderscheiden) in de consumptieve sfeer te zoeken en dat bij voorkeur op gebieden die zich aan de gelijkschakelende greep van de verzorgingsstaat onttrokken. Dat zijn de gebieden van de strikte individualiteit, van het ‘echte’ leven en van de alternatieven voor de voorzieningen van de verzorgingsstaat.

De bedreigde gemoedsrust van de verzorgingsstaat

De burger heeft in twee rollen met de verzorgingsstaat te maken: als drager en als gebruiker van het systeem. Als drager is hij de belichaming van de politieke wil, de maatschappelijke solidariteit en de burgerzin. Als politiek subject heeft de burger alleen nog marginaal een directe invloed op de verzorgingsstaat, omdat het stelsel (nog) maar in beperkte mate aan politieke besluitvorming onderhevig is en het beheer van de voorzieningen zich voor een groot deel aan iedere democratische controle onttrekt. (Er is wel controle, maar die heeft vooral een financieeltechnisch of belangenbehartigend karakter.) De verzorgingsstaat bevindt zich vrijwel geheel in de greep van de uitvoerende macht en van de daarvan afhankelijk geworden maatschappelijke organisaties. De wil van de burger is onder die omstandigheden geen politieke wil meer, maar alleen een verlangen naar méér, wat door de maatschappelijke organisaties en de overheid als een claim op een verdere groei van de verzorgingsarrangementen in omvang en omvattendheid wordt geïnterpreteerd.

Uiteraard treedt de burger wel op als medefinancier. Daarbij wordt zorgvuldig de illusie in stand gehouden dat hij investeert in zijn eigen verzorging en dat zijn eigen gebruik van de voorzieningen niet alleen de verwerkelijking inhoudt van zijn recht, maar ook de rente is van zijn inleg. ‘Ik heb ervoor betaald’ is de grote mythe van de verzorgingsstaat. Wie gebruik maakt van de voorzieningen (gezondheidszorg, welzijnswerk, cultuur, onderwijs, maar uiteraard ook de sociale verzekeringen) consumeert al gauw een veelvoud van zijn eigen investeringen, soms zelfs over een heel leven gerekend. Eén jaar lager onderwijs kostte in 1982 f 5.000,- per schoolgaand kind, twee weken ziekenhuis f 7.000,- verpleeggeld, een avondje theater f 70,- per bezoeker, een wao-uitkering f 25.000,- per jaar, opname in een verpleeghuis f 70.000,- per jaar; al deze bedragen zijn een gemiddelde en berekend met behulp van de in het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 en het Statistisch Zakboek 1982 opgenomen gegevens. In feite betaalt de burger niet voor de verzorging als zodanig, maar voor de garantie van verzorging op het moment dat deze voor hem - buiten zijn wil - noodzakelijk is geworden. In

het besef van gebruikers en verzorgers is de gedachte, dat het hele verzorgingssysteem alleen kan blijven bestaan bij de gratie van een beperkte en tijdelijke behoefte aan hulp voor een beperkt aantal burgers tegelijk, naar de achtergrond gedrongen.

Dit is de 'gemoedsrust van de verzorgingsstaat' (Van Stolk en Wouters, 1982), de zekerheid dat er gezorgd wordt en dat men recht heeft op verzorging. De gemoedsrust wordt in de hand gewerkt door de wijze waarop de verzorgingsstaat zijn middelen verwerft en via het stelsel van sociale verzekeringen en verzorgingssystemen weer aan de burger ten goede laat komen. De bijdrage van de burgers bestaat uit een inhouding op hun eigen inkomen en uit een door de werkgever te betalen opslag op hun inkomen. In beide gevallen gaat het om onontkoombare bijdragen, die een vastgestelde hoogte hebben en direct met het inkomen verrekend worden. Behalve uit de inkomens wordt de verzorgingsstaat ook nog in aanzienlijke mate uit de algemene middelen gefinancierd, al wordt dat deel geleidelijk minder groot.

Het inkomen van de verzorgingsstaat komt zo voor de burger bijna onzichtbaar, ongrijpbaar en onbeïnvloedbaar tot stand. Het sociale gevoel en de solidariteit van de burger zijn losgemaakt uit de context van maatschappij en samenleving. Het zijn abstracte begrippen geworden. De uitgaven zijn voor de individuele burger alleen zichtbaar voor zover het om overdrachtsuitgaven in de sfeer van de sociale verzekeringen gaat. De prestaties op het gebied van de verzorging zijn meestal noch voor de verzorger noch voor de verzorgde geprijsd: ze worden in natura verstrekt; en tot voor kort heeft het beleid zich steeds aan het tempo van de verstrekkingen aangepast.

De verzorgingsstaat is groot geworden in het kielzog van een expanderende economie. Maar niemand heeft eraan gedacht dat de expansie van de zorg in economisch goede tijden door een expansie van sociale uitkeringen in slechte tijden zou worden ingehaald. Een paradox van de verzorgingsstaat is, dat de vraag naar sociale zekerheid en zorg toeneemt naarmate het systeem minder in staat is deze te garanderen. Aan de autonome groei van de zorg- en welzijnssector kan politiek nog redelijk gemakkelijk een halt worden toegeroepen, bij de heteronome groei van

het aantal uitkeringsgerechtigden ligt dat veel moeilijker. Naarmate de dragers van de verzorgingsstaat steeds meer ook de van de verzorgingsstaat afhankelijke gebruikers worden, wordt het economische draagvlak smaller en breekt het moment eerder aan dat het niveau van de verzorging verlaagd moet worden en de hoogte van de uitkeringen aangepast. Door het interen op overschotten van vroeger, het verhogen van de bijdragen nu en het afwentelen van kosten op morgen, kon dat moment in Nederland nog enige tijd uitgesteld worden. Nu is echter het punt bereikt, waarop de verzorgingsstaat verzorgden en verzorgers moet gaan teleurstellen.

De eerste echte pogingen om het met minder te gaan doen worden in hun algemeenheid wel als onvermijdelijk onderschreven. Maar in ieder specifiek geval wordt een ‘neen’ of ‘minder’ van de kant van de verzorgingsstaat maatschappelijk beantwoord met een ‘onaanvaardbaar’; een term waarmee iedere groep of categorie wier verzorgingsrechten worden aangetast of ingeperkt, minstens retorisch tot uitdrukking brengt dat hier te veel wordt gevraagd. De verzorgingsstaat wordt immers gezien als een neutraal instrument dat een gewenst positief resultaat dient te bewerkstelligen, en niet als het selectieve resultaat van politieke beslissingen en prioriteiten. Toch is de verzorgingsstaat dat laatste net zo veel als het eerste. De verzorgingsstaat als ‘alvoedende moeder’, die iedere wens naar verzorging en zekerheid onmiddellijk bevredigt, is alleen mogelijk geweest onder de bescherming van ‘vader staat’, die de politieke en wettelijke kaders van de verzorging stelde. Die rol is lang betrekkelijk marginaal geweest, maar dit is al enige tijd aan het veranderen en die verandering heeft al voor de economische crisis ingezet.

Voor de bevolking was de accentverschuiving van de ‘moeder’- naar de ‘vader’-functie van de staat aanvankelijk niet zo merkbaar. De verschuiving had vooral betrekking op de verzorgingsarrangementen zelf en op de aanbieders van gezondheidszorg, cultuur, welzijnswerk, maatschappelijke dienstverlening en educatie. Een betere beheersing van deze sectoren was nodig, gezien hun groeiend beslag op het nationale inkomen. Pas nu de beheersing van deze sectoren er mede toe leidt dat de indi-

viduele gebruiker zelf meer zal moeten betalen of door bureaucratische barrières gehinderd wordt in het gebruik, worden de grenzen van de verzorgingsstaat ook voor hem voelbaar.

De verzorgingsstaat loopt gevaar, maar voor een deel is dat gevaar zelf opgeroepen: wat als garantie voor het collectieve sociale welzijn en als sociale grondrechten van de individuele burger is gepresenteerd, is in feite niet meer geweest dan een al te optimistische kijk op een tijdelijke herverdeling van een slechts korte tijd gerealiseerde maatschappelijke rijkdom. Ook zonder economische crisis zou de verzorgingsstaat in gevaar zijn gekomen, alleen wat later. De beheersing van het verzorgingssysteem en de herverdeling van de maatschappelijke rijkdom zullen ook in de toekomst de taak van de verzorgingsstaat blijven, maar de garantie van het collectieve sociale welzijn tendeert naar een beperktere strekking en de verwezenlijking van de sociale grondrechten naar een lager niveau.

Dit hoeft niet als een falen van de verzorgingsstaat te worden beleefd. De verzorgingsstaat wordt politieker en selectiever van karakter, de greep van de verzorgingsstaat op maatschappij en samenleving wordt minder sterk en minder pretentieus. Hoewel de grote meerderheid van de bevolking over de jaren heen vrij constant van mening blijft dat het de overheid is die veranderingen in de samenleving tot stand moet brengen (ruim 40 procent wil ‘veel’ verandering door de overheid, bijna 50 procent een ‘beetje’, volgens het SCR 1982, 228, tabel 11.14), is het optimisme over de maakbaarheid van al die veranderingen sterk afgenomen. Dit besef staat in scherp contrast met het technologische welzijnsdenken dat in de jaren 1960-1975 de verzorgingsstaat beheerst heeft. Opvallend groot is het verminderde optimisme, deze nieuwe terughoudendheid, juist bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de veranderingen: de politici en beleidsvoerders, de ambtenaren van de overheid en de deskundigen van de maatschappelijke organisaties.

Een in pretentie terugtredende en in omvang en omvattendheid afnemende verzorgingsstaat kan in principe meer ruimte betekenen voor nieuwe vormen van particulier initiatief. Dat vraagt om een inkrimping van het verzorgingspakket op een manier die door de burger niet als onrecht of als verlating hoeft

te worden beschouwd, maar gezien kan worden als een uitdaging die ook beloond wordt. Dat is iets anders dan te zeggen dat mensen weer meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en elkaar moeten leren opbrengen. Het gaat erom dat de mogelijkheden daartoe worden geschapen en dat het gebruik van die mogelijkheden wordt beloond. De dure zorg van het ziekenhuis wordt de burger 'gratis' geleverd - hij verdient er vaak zelfs aan -, de 'goedkope' zorg voor een zieke thuis is niet alleen tijdrovend, maar meestal ook nog duur door het ontbreken van betaalbare mogelijkheden voor incidentele nachtverpleging. Het hebben van huispersoneel is bijna onmogelijk geworden, door de rechtspositie van de betrokkenen en door de kosten, die bovendien fiscaal niet aftrekbaar zijn. Op alle gebieden zijn er voorbeelden die laten zien dat de structuur van de verzorgingsstaat hoge consumptie van algemene voorzieningen beloont en lage consumptie, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van initiatieven in de particuliere sfeer, belast of bestraft.

Van de kant van de burgers moet bij een inkrimpende verzorgingsstaat worden verwacht, dat het maximaliseren van het eigen belang en het eigen welzijn op kosten van de gemeenschap weer vervangen wordt door de klassieke solidariteit van het sociale gevoel, die ervan uitgaat dat de eigen verzorgingsbehoefte minimaal is en dat de voorzieningen er voor anderen zijn.Van die houding is nog niet veel te merken. De bewaking van het gevestigde eigenbelang viert nog hoogtij en er heerst duidelijk angst dat het inkrimpen van de verzorgingsstaat juist te veel volgens het principe van de verdelende rechtvaardigheid zal gaan. In het verleden is dit principe steeds gebruikt om de eigen claim op een in verhouding tot anderen groter aandeel in de verzorgingsstaat te rechtvaardigen als het wegwerken van een achterstand. De weg terug is minder gemakkelijk: men wacht op elkaar en is hoogstens bereid om generale maatregelen, voor allen gelijk en tegelijkertijd, te accepteren.

Vaak wordt gevreesd dat een vermindering van de verzorging tot grote politieke spanningen zal leiden, tot een toenemend ressentiment, dat zich tegen de staat of tegen minderheden zal keren of tot een teruggrijpen naar verouderde politieke en religieuze waarden. Tendenties in al die richtingen zijn er wel,

maar het is de vraag of ze - alleen of gezamenlijk - dominant zullen worden. In de eerste plaats verdwijnt de verzorgingsstaat niet, maar verandert alleen van signatuur en wel op een manier die meer in overeenstemming is met de oorspronkelijke en beperkte opzet. In de tweede plaats wordt bij de vrees voor de gevolgen van de teruggang de flexibiliteit van de bevolking onderschat. Mensen passen zich betrekkelijk gemakkelijk aan nieuwe situaties aan, vooral als die als onvermijdelijk worden gezien. De zekerheden en garanties die de verzorgingsstaat leek te bieden, zijn voor veel mensen bovendien ook minder belangrijk dan wel gedacht wordt. De kostbare zorg voor de oude dag is daar een typisch voorbeeld van. Het verminderen van de verzorging en van de sociale zekerheid zal er zeker toe leiden dat de individualisering van de samenleving materieel minder gemakkelijk vorm zal krijgen. Mensen zullen, waar dat tenminste mogelijk is, weer meer op elkaar en op eikaars hulp en steun zijn aangewezen, meer moeten delen en minder gemakkelijk kunnen scheiden, in iedere betekenis van het woord.

Dat klinkt mooi, maar in de praktijk betekent het ook de terugkeer van bijna verdwenen afhankelijkheidsverhoudingen. ‘Bijstandsmoeders’ zullen dan niet met de anonieme staat, maar met hun gewezen echtgenoten moeten onderhandelen. Dat zal onvermijdelijk tot een daling in het aantal echtscheidingen bij gezinnen leiden. Volwassen of bijna volwassen kinderen zullen bij dalende uitkeringen en blijvende hoge werkloosheid langer afhankelijk blijven van hun ouders. Dat zal een rem betekenen op de nu nog voortgaande verkleining en individualisering van huishoudens. Er moet rekening mee worden gehouden, dat in de nabije toekomst de daling van de individuele inkomens tot gevolg zal hebben dat veel mensen - om een zekere levensstandaard te kunnen handhaven - weer meer gezámenlijk zullen moeten gaan doen en ook weer meer persoonlijk van elkaar afhankelijk zullen worden.

De reactie van de mensen op de nieuwe situatie zal voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de manier waarop de verzorgingsstaat zelf zich aanpast. Zal de verzorgingsstaat erin slagen de nodige flexibiliteit op te brengen om door middel van de materiële verkleining van het gebied van de gelijkheid het formele

gebied van de vrijheid te laten groeien? De burger zal veranderingen gemakkelijker kunnen aanvaarden als hem meer vrijheid wordt gelaten. Meer vrijheid in de keuze en de mate van verzorging en sociale zekerheid die hij voor zichzelf wenst, meer vrijheid in de sfeer van de arbeidsverhoudingen (intrede en ontslag, hoogte van het salaris, arbeidsvoorwaarden) en daardoor meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, meer vrijheid in het kleine economische leven (persoonlijke dienstverlening, middenstand, kamerverhuur), zowel van de kant van de aanbieder als van de kant van de vrager.

Door toedoen van de verzorgingsstaat is in Nederland de persoonlijke vrijheid zeer toegenomen, maar de maatschappelijke en economische vrijheid afgenomen. Meer vrijheid op de laatste gebieden is een economische noodzaak geworden, maar de prijs die ervoor betaald moet worden zal zeker hoog zijn. De autonomie van het particuliere leven zal niet voor iedereen meer gegarandeerd kunnen worden, het principe van de verdelende rechtvaardigheid zal geweld worden aangedaan en de solidariteit van allen met allen zal plaats maken voor een solidariteit van ieder met de zijnen. En dat is iets heel anders.

Sociale zekerheid en specifiek welzijn

In de verzorgingsstaat staat de solidariteit van de burgers met elkaar in dienst van de gelijkheid van alle burgers als middel voor de vrijheid van iedere burger. De solidariteit is geen persoonlijke solidariteit meer en ook geen solidariteit tussen personen, maar een gegeneraliseerde en abstracte solidariteit die fiscaal vorm krijgt. De consequentie van deze vorm van solidariteit is ook niet meer een persoonlijke afhankelijkheid van mensen van elkaar, maar een gegeneraliseerde en abstracte afhankelijkheid die vorm krijgt in de verzekeringen en verstrekkingen van de verzorgingsstaat. Persoonlijke en gegeneraliseerde afhankelijkheid zijn geen alternatieven voor elkaar. Generalisering van de afhankelijkheid is een oplossing voor het probleem dat in een zich moderniserende samenleving iedereen op praktisch alle terreinen van het leven van steeds meer mensen afhankelijk

wordt. Weliswaar neemt de afhankelijkheid ten opzichte van ieder van hen individueel af, maar de totale afhankelijkheid neemt toe. De generalisering van de afhankelijkheid van ieder op het gebied van het welzijn heft de persoonlijke afhankelijkheid op en zet totale afhankelijkheid om in een relatieve onafhankelijkheid. Relatief, omdat de mate en de aard van de onafhankelijkheid aan regels is gebonden en er voor deze onafhankelijkheid een prijs moet worden betaald. Het probleem van de gegeneraliseerde verafhankelijking is eerder uitgewerkt door De Swaan, wiens denkbeelden ook verder in belangrijke mate de gedachtengang van dit hoofdstuk hebben bepaald.

De gegeneraliseerde afhankelijkheid is de basis voor de gelijkheid van iedere burger als subject en als object van de verzorging: bij gelijke levensomstandigheden gelijke verzorging voor iedere individuele burger. De gelijkheid is de garantie voor de vrijheid van de burger. Vrijheid van acute nood en een alles opeisende zorg voor het bestaan, vrijheid van de afhankelijkheid van de wil van andere mensen, vrijheid om het eigen leven de zelf gewenste vorm te geven en vrijheid om tot zelfontplooiing en zelfverwezenlijking te komen.

Om dat allemaal mogelijk te maken, moet de verzorgingsstaat een heel arsenaal van middelen inzetten. In de sfeer van de sociale zekerheid zijn er op basis van objectieve kenmerken van het individu voor de burger een aantal rechten en plichten geformuleerd. In de sfeer van het specifieke welzijn zijn er op basis van de subjectieve behoeften een aantal voorzieningen en verstrekkingen gecreëerd. Ook zijn er een aantal op het individu gerichte algemene strategieën ontwikkeld. De middelen van de verzorgingsstaat zullen in de volgende paragrafen afzonderlijk worden besproken. Tevens zal aangegeven worden welke problemen er rond elk van deze middelen verwacht kunnen worden.

Sociale zekerheid en objectieve kenmerken

Aanwezigheid op het grondgebied.

Wie zich in Nederland bevindt en als ingezetene erkend is, heeft recht op verzorging van de eerste levensbehoeften op een in de Nederlandse samenleving aanvaardbaar geacht niveau, onafhankelijk van de vraag

of de betrokkene daarin door eigen arbeid kan voorzien.

Problemen: de regeling van de immigratie (in 1982 vertoonde de migratiebalans voor het eerst sinds 1967 [bijna] geen overschot meer) en de gerechtvaardigdheid in de ogen van de Nederlandse ingezetenen van het toekennen van verzorgingsrechten aan immigranten.

Minderjarigheid.

De persoonlijke afhankelijkheid van minderjarigen van hun ouders wordt marginaal bewaakt door de staat (kinderbescherming) en is op een aantal gebieden geheel (leerplicht) of gedeeltelijk (kinderbijslag) gegeneraliseerd. Voor minderjarigen kunnen deze voorzieningen als vormen van sociale zekerheid worden opgevat.

Problemen: de sterk gegroeide behoefte aan materiële onafhankelijkheid van minderjarigen, de geringe en zelfs minder wordende middelen daarvoor, anders dan beschikbaar gesteld door de ouders; de meestal als gevolg van een scheiding afgenomen verantwoordelijkheid of verzorgingsmogelijkheid van ouders voor hun kinderen.

Ouderdom.

De toekenning van AOW op vijfenzestigjarige leeftijd heeft sinds het midden van de jaren vijftig voor een volledige persoonlijke onafhankelijkheid van oude mensen gezorgd. De prijs voor deze onafhankelijkheid is voor velen ook hoog: er is bijna sprake van een verplichting om (uiterlijk) op vijfenzestigjarige leeftijd met pensioen te gaan.

Problemen: het groeiend aandeel in de bevolking van oude en zeer oude mensen, de ‘dubbele vergrijzing’, leidt ertoe dat de door de sociale zekerheid mogelijk geworden individuele onafhankelijkheid in toenemende mate wordt vervangen door een afhankelijkheid van de verzorgingsinstanties. Een belangrijk deel van de sociale zekerheid en van de voorzieningen van de verzorgingsstaat concentreert zich in de groep van de bejaarden. De financiële druk die daaruit voortvloeit kan spanningen oproepen, nu er een grote categorie van bejaarden aan het ontstaan is met een hoog inkomen (als gevolg van de realisering van pensioenrechten op basis van eindsalarisniveaus, die jongere generaties niet meer zullen bereiken).

Burgerlijke staat.

De sociale zekerheid richt zich enerzijds naar de burgerlijke staat van het individu, maar ondermijnt anderzijds de betekenis van dit criterium. De burgerlijke staat kan in bepaalde gevallen recht geven op een uitkering en soms is de burgerlijke staat daarvoor zelfs doorslaggevend (Algemene Weduwen- en Wezenwet).

Problemen: de vervaging van het criterium burgerlijke staat, waardoor een probleem op het gebied van de verdelende rechtvaardigheid ontstaat ('economische eenheid' als nieuw criterium); de feminisering van de armoede door de toename van het aantal één-oudergezinnen met kinderen die, door het ontbreken van een echtscheidingsverzekering vergelijkbaar met de AWW, aangewezen zijn op de bijstand ('bijstandsmoeders').

Arbeid.

Wie deel heeft aan het arbeidsproces is ten opzichte van de sociale zekerheid aan heel andere rechten en plichten onderworpen dan wie geen werk heeft. Het systeem van sociale zekerheid is mede tot stand gekomen op basis van de gedachte dat arbeid de regel en niet-arbeid de uitzondering - en dan een tijdelijke - zou zijn (de beperkte werkingsduur van de Werkloosheidswet is daar een voorbeeld van). Arbeid is bovendien de belangrijkste grondslag van het systeem van sociale zekerheid (de sociale zekerheid is in hoge mate een opslag op arbeid, niet op kapitaal of produkten).

Problemen: de moeilijke uitstoot van arbeidskracht van de kant van de werkgever (ingewikkelde ontslagprocedures in individuele gevallen), de gemakkelijke uitstap van de kant van de werknemer (Ziektewet en wao); de hoge kosten van arbeid door het beslag van de sociale zekerheid op de loonsom; de geringe mobiliteit van arbeid (mobiliteit staat gelijk met het vrijwillig opgeven van rechtsaanspraken op bepaalde vormen van sociale zekerheid en wordt dus bestraft).

Lichamelijke conditie.

In het kader van de sociale zekerheid is de lichamelijke conditie in het bijzonder relevant in relatie tot de arbeidsgeschiktheid. Het 'medisch regime' bepaalt de mate van de individuele geschiktheid voor arbeid en daarmee van de mate waarin op de sociale zekerheid als loonvervanging een be-

roep kan worden gedaan (Ziektewet, WAO; Ziekenfondswet, AWBZ).

Problemen: het medische regime wordt door zowel werkgever als werknemer als ontsnappingsmogelijkheid gebruikt, in de plaats van ontslag, arbeidsconflict, verandering van werk of werkomstandigheden. De werknemersvriendelijkheid van de wao is vooral door werkgevers benut, de werkgeversvriendelijkheid van de Ziektewet vooral door werknemers.

In het algemeen kan gesteld worden, dat de sociale zekerheid is opgebouwd als aanvulling op het vermogen om zelf door arbeid een inkomen te verwerven. Dat heeft ertoe geleid, dat voor steeds meer mensen individueel het onvermogen daartoe moet worden vastgesteld. De sociale zekerheid heeft via het proces van inkomensindividualisering het proces van de maatschappelijke individualisering versterkt en versneld en heeft daardoor mede geleid tot het ontstaan van nieuwe individuele vormen van identiteit, die bijna geen betekenis voor groepsvorming hebben: AOW-er, WAO-er, werkloze, bij standstrekker. Het zijn identiteiten, die mensen niet bundelen, maar juist van elkaar isoleren. De sociale zekerheid heeft ook tot een verscherping van de grenzen tussen wel en niet participeren in het maatschappelijk en economisch leven geleid. Een actief beroepsleven is voor steeds minder mensen voor een steeds kleiner deel van hun leven weggelegd. Van de beroepsbevolking onder de vijfentwintig jaar is meer dan 20 procent werkloos, van de beroepsbevolking boven de vijfenvijftig jaar is een groot deel vervroegd met pensioen gegaan of via de WAO buiten het arbeidsproces geplaatst. Steeds meer mensen worden steeds langer afhankelijk van een inkomen op basis van de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen en de pensioenverzekeringen.

De betekenis van de objectieve kenmerken is voor de legitimatie van de sociale zekerheid niet te onderschatten. Hoe objectiever het kenmerk waaraan een uitkering verbonden is, hoe minder vaak de bevolking misbruik vermoedt en hoe minder objectief of hoe minder 'hard', hoe meer men misbruik vermoedt. Vrijwel niemand (1 à 2 procent) denkt aan misbruik bij AOW en de AWW, de helft van de bevolking vermoedt veel mis-

bruik bij de wao en de Bijstandswet, een meerderheid (60 procent) bij de Ziektewet en een grote meerderheid bij de Werkloosheidswet (70 procent). In het algemeen denkt men ook dat het vrij gemakkelijk is een uitkering krachtens de ww, de wao of de abw te krijgen (SCR 1982, 84-85, tabel 5.5 en 5.6). De vraag of het beeld dat bij de bevolking bestaat, feitelijk juist is, is minder belangrijk dan de vraag of de solidariteit die in financiële zin van de bevolking wordt verwacht, tegen zo'n negatieve beeldvorming opgewassen is.

Van de sociale zekerheid kunnen we nu overstappen op de verzorgingsarrangementen, zoals die in het kader van het specifiek welzijnsbeleid worden aangeboden.

Specifiek welzijn en subjectieve behoeften

Gezondheid.

Zoals arbeid het kernthema van de sociale zekerheid is, zo is gezondheid dat van de zorg voor het welzijn. In de loop van de geschiedenis van de verzorgingsstaat is een 'goede gezondheid' veruit de belangrijkste zaak in het leven van de mensen geworden. De gezondheidszorg is kwantitatief en kwalitatief de grootste sector in de zorg voor het welzijn en het is ook de sector die het meest in de sfeer van de sociale zekerheid is gebracht (direct via de Ziekenfondswet en de awbz, indirect via de Ziektewet en de WAO). Zeer hoog is het gebruik van de gezondheidszorgvoorzieningen onder de bejaarden, maar onder alle leeftijdsgroepen neemt het beslag op de gezondheidszorg steeds verder toe. Per 100 Nederlanders worden er per jaar 330 huisartsbezoeken en 150 specialistenbezoeken afgelegd, van iedere 100 Nederlanders worden er per jaar 10 in een ziekenhuis opgenomen en zijn er 2 in behandeling bij de geestelijke gezondheidszorg. Per dag is 1,2 procent van de bevolking opgenomen in een gezondheidszorgvoorziening (Statistisch Zakboek 1982, 56-59). De zorg voor de gezondheid is zeer groot geworden en de gezondheidszorg is sterk gegroeid. De objectieve gezondheidstoestand van de bevolking als geheel is in de afgelopen decennia verbeterd, de subjectieve gezondheidsbeleving is dat niet en het gebruik van de voorzieningen is zeer sterk toegenomen.

Problemen: de kosten van de gezondheidszorg vertonen een zeer sterke autonome groei en de overtuiging is vrij algemeen dat ze, nu ze bijna 10 procent van het nationale inkomen beslaan, niet veel verder meer kunnen of mogen stijgen. Dat maakt een beheerste gezondheidszorg nodig, die niet meer aansluit op de subjectieve behoeften van de bevolking en de hulpverlener. De kostenbeheersing zal door de toename van het aantal chronische verplegings- en verzorgingsbehoeftige bejaarden sterk worden tegengewerkt.

Dienstverlening.

De complexiteit van de samenleving en de ingewikkelde structuur van de verzorgingsstaat hebben een heel systeem van dienstverlenende functies op het gebied van de rechtshulp, de informatievoorziening en het maatschappelijk werk doen ontstaan. Daarnaast is er als gevolg van de individualisering en van het toenemen van het aantal kleine huishoudens grote behoefte ontstaan aan vormen van bejaarden- en gezinshulp, de typische verzorgingsstaatvariant op het oude systeem van hulp door familie en huispersoneel. De maatschappelijke dienstverlening is een gebied met betrekkelijk weinig autonomie en professionaliteit. In het kader van de verzorgingsstaat is dit gebied niet onder de sociale zekerheid gebracht, maar wordt het gefinancierd uit de algemene middelen en de eigen bijdragen van de gebruikers.

Problemen: de afstand tussen dienstverlening en gezondheidszorg is institutioneel nogal groot, hoewel dat praktisch vaak niet terecht en niet adequaat is. De behoefte aan dienstverlening is zeer groot, maar in een verzorgingsstaat op de weg terug is dit een van de eerste gebieden waarop door de overheid een terugkeer van de persoonlijke solidariteit en de persoonlijke afhankelijkheid wordt nagestreefd: vrijwilligershulp, hulp door familie en vrienden.

Educatie en recreatie.

De samenleving van de verzorgingsstaat heeft heel lang in het teken gestaan van toenemende vrije tijd en een toenemend aanbod om de vrije tijd te besteden aan maatschappelijk gezien betekenisloze, maar voor het individu zelf zinvolle of minstens aangename bezigheden. De verzor-

gingsstaat is hier vooral voorwaardenscheppend actief geweest: stichten van accommodaties (sportterreinen, recreatiegebieden), onderhouden van voorzieningen (musea, orkesten, toneelgezelschappen, bibliotheken, vormingsinstituten), beschikbaar stellen van subsidies (kunstbeoefening), coördinatie van vraag en aanbod (radio en televisie).

Problemen: de verzorgingsstaat heeft hier steeds te maken gehad met het probleem van de kwalitatieve ongelijkheid tussen de professionele prestatie en de lekenprestatie enerzijds en het probleem van de kwalitatieve onvergelijkbaarheid van de professionele prestaties in relatie tot elkaar anderzijds. Ongelijkheid is hier geen ongelijkheid in levensomstandigheden, maar ongelijkheid in aanleg en kwaliteit. Daar heeft de verzorgingsstaat geen zintuig voor.

De zorg voor het individuele welzijn is bij uitstek het gebied van de maatschappelijke groei van de verzorgingsstaat geweest. De door het systeem van sociale zekerheid gewonnen onafhankelijkheid van de individuele burger werd en wordt hier paradoxaal genoeg omgezet in een relatieve afhankelijkheid van de verzorging door professionals en beroepshelpers. Van een echte persoonlijke afhankelijkheid kan men hier overigens niet spreken. De afhankelijkheid blijft gegeneraliseerd: het kader van de afhankelijkheid is professioneel, de relatie beperkt zich tot het gebied van de verzorging en de deskundigheid, van een financiële afhankelijkheid is geen sprake. Op zich kan de afhankelijkheid van de burger als cliënt of patiënt groot zijn, maar het blijft een afhankelijkheid van een heel bijzonder karakter en in principe van tijdelijke aard. Waar geen wederkerigheid van zorgverlening mogelijk is of gewenst wordt, is deze vorm van geneutraliseerde afhankelijkheid meestal beter te verdragen dan een persoonlijke afhankelijkheid.

Het normatieve uitgangspunt van de verzorgingsstaat

Wil vrijheid door gelijkheid en solidariteit tot stand komen, dan moeten strategieën ontwikkeld worden die, waar dat nog onvol-

doende verwerkelijkt wordt via de sociale zekerheid en de veirzorgingsarrangementen, een basis voor de vrijheid scheppen door gelijkheid en solidariteit tot stand te brengen. In strikte zin is dat geen taak voor de verzorgingsstaat, maar in de laatste fase van zijn expansie is het dit wel geworden. De verzorgingsstaat is er zelf toe overgegaan om zich in naam van vrijheid en gelijkheid verandering van de samenleving of minstens verandering van de positie van bepaalde groepen in de samenleving als doel te stellen.

Het meest sprekende voorbeeld is het emancipatiebeleid, gericht op verbetering van de maatschappelijke positie van vrouwen. Maar ook het wat wisselvallige beleid ten aanzien van de etnische minderheden kan hier genoemd worden. Emancipatie en integratie gaan hier samen. Een derde voorbeeld, meer diffuus in zijn werking, is het beleid gericht op bevordering van de participatie van de burger aan de besluitvorming. In alle gevallen gaat het over meer gelijkheid en meer betrokkenheid, of om het verminderen van achterstanden en afhankelijkheid.

De verzorgingsstaat is hier niet meer een neutraal instrument in dienst van de ideologie van de gelijkheid en de vrijheid van alle burgers, maar is zich die ideologie gaan toeëigenen, is er de vertegenwoordiger bij uitstek van geworden. Het is weer een van de opmerkelijke paradoxen van de verzorgingsstaat, dat de behoefte van de burger aan sociale zekerheid, verzorging en emancipatie vergeleken wordt met de afstand tot de situatie van de burger, die daar het minst behoefte aan heeft. Het normatieve uitgangspunt is een minimale behoefte aan en een minimaal gebruik van zorg. De vertegenwoordiger van dat minimum is de goed gezonde, goed gehuwde, goed opgeleide, goed werk hebbende, goed gehuisveste, goed geïntegreerde en in Nederland geboren man van dertig tot vijftig jaar. Door de expansie van de verzorgingsstaat lijkt de afstand tot het normbeeld steeds groter en de normatieve groep zelf steeds kleiner te worden.

Op deze constatering zijn twee reacties mogelijk. De eerste reactie is dat er dus nog veel voor de verzorgingsstaat te doen is en dat het maar goed is dat de verzorgingsstaat probeert de groeiende afstand te overbruggen, omdat deze anders nog groter en tragischer zou zijn. De tweede reactie is dat het nu mis-

schien tijd wordt het uitgangspunt van de verzorgingsstaat te herzien en de werkelijk bestaande leefverbanden, netwerken en bevolkingsgroepen op zichzelf als uitgangspunt voor het denken en plannen te nemen. De verzorgingsstaat streeft naar een homogenisering van de samenleving op basis van een aanvulling in zorg en zekerheid tot dichtbij het niveau van degenen die geen zorg behoeven. Het resultaat is een toenemend beslag op de sociale zekerheid en op de verzorgingssystemen en een groter worden van de afstand tot de norm. De vraag is of het mogelijk zal zijn een verzorgingsstaat op maat en met mate te maken, dat wil zeggen een systeem waarin een basissysteem van sociale zekerheid en verzorging bestaat, maar waarin daarnaast voor het individu en de sociale netwerken waartoe hij behoort meer keuzevrijheid en meer handelingsvrijheid bestaat. Een paar voorbeelden: het kleine familiebedrijf is mede daarom verdwenen, omdat de arbeidsvoorwaarden en de lasten van de sociale zekerheid zwaarder waren dan in de betrokken families zelf nodigwerd geacht. Veel 'klein' werk, veel dienstverlenend werk, veel werk in de sfeer van wat vroeger met zoveel trots de 'nijverheid' werd genoemd, wordt niet meer verricht, omdat het onbetaalbaar is geworden of een inzet verlangt die uitgaat boven de norm van een vijfdaagse werkweek van veertig uur. Zelfs al zou men bereid zijn met minder geld genoegen te nemen of een grotere werkinzet te leveren, dan nog vindt men de verzorgingsstaat verbiedend op zijn weg.

De minimumeisen en de minimumgaranties van de verzorgingsstaat hebben al lang een zo hoog niveau bereikt, dat ze prohibitief zijn geworden. De eisen ten aanzien van inkomens zijn gebaseerd op niet minder dan het onderhoud van een zelfstandig gezin in een zelfstandige woning. De eisen ten aanzien van woningbouw zijn zodanig, dat eigenbouw in Nederland vrijwel onmogelijk is geworden en ongesubsidieerde woningen nog maar voor weinigen bereikbaar zijn. De eisen ten aanzien van verzorging van zieken en gehandicapten zijn zo hoog, dat er uiteindelijk altijd sprake lijkt van onderverzorging. Toch zou men beter kunnen zeggen dat er van oververzorging sprake is, omdat de verzorgingseisen uitsluiten dat de objecten van zorg zelf, met elkaar of geholpen door buitenstaanders, de zorg voor hun reke-

ning nemen. De verzorgingsstaat iaat de verzorgingsobjecten te weinig kans verzorgingssubject te zijn.

Het kwantitatieve individualisme van de verzorgingsstaat heeft in een aantal opzichten zeker tot een kwalitatieve verschraling van het leven geleid, met name door zijn overmatig regulerende, kostprijsverhogende en gelijkschakelende werking. Kwaliteit die het resultaat is van handwerk en persoonlijke inzet, is een zeer bijzondere luxe geworden. De generalisering van solidariteit heeft ertoe geleid dat men zich persoonlijk niet meer verantwoordelijk voelt voor wat zich buiten de directe persoonlijke levenssfeer bevindt. De bescherming van de werknemer tegen uitbuiting van zijn werkkracht heeft ertoe geleid dat 's nachts en in het weekend vrijwel geen dienstverlening of hulp meer beschikbaar is. De idealisering van het particuliere leven en de vrije tijd als gebied van zelfverwerkelijking heeft de waardering voor het werken als vorm van zelfverwerkelijking doen afnemen. Pas nu er te weinig betaald werk is, blijkt weer wat werken voor de mensen betekent. Het verdwijnen van de persoonlijke afhankelijkheid heeft ook de erosie van de netwerken van hulp door familie en vrienden bevorderd. De individualisering heeft tot een zekere onverschilligheid voor het lot van anderen geleid en daarmee tot een gevoel van onveiligheid en onzekerheid over de eigen anonimiteit.

In de verzorgingsstaat hoeft niemand meer angst te hebben aan honger, kou of plagen ten onder te gaan, maar de angst er uiteindelijk alleen voor te staan is toegenomen.

Het kwalitatieve individualisme: de onvergelijkelijke burger

Het kwalitatieve individualisme komt voort uit het kwantitatieve individualisme, kan zich van die oorsprong nooit helemaal losmaken, maar verhoudt zich in zijn eigen ontwikkeling toch contrapuntisch tot het kwantitatieve individualisme. Als object van de verzorgingsstaat hebben we het individu bekeken vanuit het standpunt van het kwantitatieve individualisme. Dat wil niet zeggen dat iedere burger van de verzorgingsstaat ook denkt en

handelt vanuit dat kader, maar wel dat het kwalitatieve individualisme in de vorm waarin het zich nu manifesteert, bij uitstek gezien kan worden als bepalend voor het karakter van de cultuur die aan de verzorgingsstaat is ontsprongen.

Eerder heb ik gesteld dat in de verzorgingsstaat de solidariteit van de burgers met elkaar in dienst van de gelijkheid van alle burgers als middel voor de vrijheid van iedere burger staat. Die vrijheid wordt vervolgens door de burger gebruikt om in zijn eigen leven de ongelijkheid, het anders zijn dan de anderen, te onderstrepen en de solidariteit te zoeken van de mensen die zichzelf op dezelfde manier als anders dan de anderen beleven. In de verzorgingsstaat manifesteert het kwalitatieve individualisme zich vooral in het particuliere leven, in het leven in de vrije tijd. Het kwalitatieve individualisme richt zich niet op het individu, maar komt er als het ware uit voort om zich te kunnen richten op het zelf van het individu, op zijn eigen lichaam en geest, zijn eigen gezondheid en geluk. Het kwalitatieve individualisme is sterk egocentrisch van oriëntatie en staat in het teken van het gevoel en het verlangen. De begrippen zelfzuchtig, hedonistisch en consumentistisch zijn te beperkt en te negatief om het eigen karakter van het kwalitatieve individualisme goed te omschrijven. Net zoals het kwantitatieve houdt ook het kwalitatieve individualisme in zijn oorspronkelijke negentiende-eeuwse vorm een morele opdracht in aan het individu en in dit geval luidt die opdracht de eigen bijzonderheid en de eigen onvergelijkelijkheid zoveel mogelijk vorm te geven en zover mogelijk te ontwikkelen. Daarmee doet het individu recht aan zijn eigen ‘natuur’ en draagt hij het meest bij tot het verhogen van het welzijn van de samenleving: hij specialiseert zich in wat het best bij hem past en als ieder individu dat doet, ontstaat een samenleving gebaseerd op arbeidsverdeling en samenwerking. Een samenwerking waar persoonlijke afhankelijkheid de vorm van wederzijdse solidariteit aanneemt.

Het zwakke punt van het kwalitatieve individualisme in de verzorgingsstaat springt nu meteen in het oog. Het is geen individualisme van het openbare leven, geen individualisme dat de maatschappij en de samenleving bepaalt, maar een hoogst privaat soort individualisme, een individualisme van de vrije tijd

met een zeer beperkte uitstraling buiten dat bereik. Het is ook geen individualisme dat door het principe van de arbeidsverdeling produktief wordt, maar een individualisme dat door de herverdeling van de maatschappelijke rijkdom consumptief blijft. Wat geproduceerd wordt, beperkt zich uiteindelijk tot de eigen individualiteit, het eigen lichaam, het eigen gevoel, het eigen weten.

Het kwalitatieve individualisme komt niet alleen uit het kwantitatieve voort, het heeft dit in zekere zin ook aan zich onderworpen. In de beleving van de burgers van de verzorgingsstaat heeft het kwalitatieve individualisme het primaat verworven over het kwantitatieve: het particuliere leven gaat boven het openbare leven, de eigen wil boven de macht van anderen, de eigen persoon boven anderen, het gevoel boven het verstand. Het kwantitatieve individualisme is de onderbouw die het kwalitatieve individualisme mogelijk maakt, ten dele ook in zijn structuur bepaalt, maar nauwelijks meer in zijn werking beheerst. De verwachting van de burgers is dan ook dat de verzorgingsstaat hen in de gelegenheid stelt hun leven naar eigen inzicht in te delen en vorm te geven, zonder op de inhoud en de vorm van het leven invloed uit te oefenen. Het consumentisme van de verzorgingsstaat is een consumentisme in dienst van de produktie van een eigen identiteit. Zolang de verzorgingsstaat de burger die ruimte laat, zal de massiviteit van het systeem geaccepteerd blijven en zal een vermindering van de sociale zekerheden en voorzieningen niet tot woedende reacties van een gefrustreerde bevolking leiden. Juist degenen die het meest de waarden van het kwalitatieve individualisme belichamen, degenen die het meest op de ontwikkeling van hun eigen individualiteit bedacht zijn, hebben naar verhouding een geringere behoefte aan een over de hele linie hoog niveau van materiële voorzieningen en sociale zekerheid.

In de geschiedenis van de westerse samenleving heeft zich de scheiding tussen een particulier en een openbaar leven, tussen het leven thuis en in het gezin en het leven op het werk en in de maatschappij, langzaam voltrokken. Uit het openbare leven met zijn vele vertakkingen en zijn vele oppervlakkige en door zaken bepaalde contacten, scheidde zich een particuliere sfeer af,

waarbinnen liefde en intimiteit, verzorging en opvoeding, maar ook ziekte en schaamte hun plaats konden vinden. Het privéleven werd onzichtbaar voor de wereld en het was, mits een bepaalde orde werd gehandhaafd, ook verboden terrein voor iedereen die er niet door geboorte of door de band van het huwelijk per definitie deel van uitmaakte. Het is pas in de laatste tijd dat de particuliere wereld zich weer opent naar het openbare leven en dat is mede mogelijk geworden, omdat door het bijna geheel verdwijnen van de persoonlijke afhankelijkheid de personen zelf weer als zodanig zichtbaar mochten worden. De generalisering van afhankelijkheid en solidariteit naar het abstracte niveau van de staat heeft de burgers van de verzorgingsstaat in een opmerkelijk gelijke positie met elkaar gebracht. Het aantal situaties waarin mensen nog in een directe en persoonlijke machts- of bevelsrelatie tot elkaar staan, wordt steeds kleiner en zulke situaties worden ook steeds meer als zodanig en als uitzonderlijk, zelfs pijnlijk, herkend; typische voorbeelden zijn de bevelshiërarchie in het leger, de strafrechtspraak, het sollicitatiegesprek, het examen en, wat verder verwijderd, de medische diagnosestelling. Deze relaties hebben de neiging sterk geformaliseerd te worden en de gevoeligheid voor het overtreden van de formele grenzen van de relatie, voor de uitoefening van ongelegitimeerde macht, is hier heel sterk geworden.

De bijzondere kwaliteit van het individu als individu verdraagt in de verzorgingsstaat geen beperking van handelingsalternatieven meer door invloed van buitenaf (en dat is wat macht inhoudt). De autonomie van het individu maakt, dat gebruik van macht steeds gerechtvaardigd moet worden en dat iedere macht suspect is geworden. Dat geldt ook voor relaties tussen individuele mensen, op het werk, in het maatschappelijk verkeer, thuis in het eigen gezin. In plaats van het bevel is het overleg gekomen, in plaats van de opdracht het verzoek. De onaantastbaarheid van de autonomie van het individu maakt het individu ook onaanraakbaar in de fysieke zin van het woord. Hij wil voortdurend in zijn subjectiviteit erkend worden en elke benadering, die hem een objectmatig karakter geeft, is onaanvaardbaar geworden.

Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is natuurlijk de boos-

heid van vrouwen over ongewenste seksuele toenaderingspogingen van mannen. Een gevoel van onveiligheid, angst voor geweld en voor binnendringen van buitenstaanders in de persoonlijke levenssfeer, zijn er eveneens voorbeelden van. (In het SCR 1980 is een aparte beschouwing gewijd aan de gevoelens van onveiligheid bij de bevolking. Vooral vrouwen in de grote steden voelen zich vaak erg onveilig. Uit de gegevens van het SCR 1982, grafiek 9.1 blijkt een sterke stijging sinds 1975 van vernieling van eigendommen, fietsendiefstallen, bedreiging op straat en mishandeling.)

De situatie wordt slechter, maar toch zijn er niet veel samenlevingen en tijden geweest, waarin tussen mensen onderling zo weinig fysiek geweld plaatsvond en waarin de omgang van allen met allen zo omzichtig was als ook nu nog in Nederland. Tegelijkertijd geeft dat degene die wel geweld gebruikt of daarmee dreigt, een enorme macht. Hij hoeft niet op veel tegenstand te rekenen, de mensen zullen zich angstig voelen, maar weinig of geen weerstand bieden. Tegen de bedreiging van de eigen persoon en het eigen bezit zal men zich proberen te beveiligen en te verzekeren, tegen de bedreiging van anderen en andermans bezit zal men zich niet te weer stellen. Dit is de keerzijde van de medaille van het 'civilisatieproces': de afkeer van het gebruik van macht in persoonlijke relaties en de grote gevoeligheid voor het gebruik van geweld verzekeren niet alleen een vredige omgang in de vorm van onderhandelingen, maar maken de omgang ook in verhoogde mate kwetsbaar voor storingen. Van de orde van de verzorgingsstaat is het maar één stap naar de chaos van geweld en terreur.

Nieuwe vormen van solidariteit en een nieuw mensbeeld

De generalisering van afhankelijkheid en de opkomst van de autonomie heeft in de verzorgingsstaat geleid tot een cultuur, waarin de 'bevelshuishouding' (gesymboliseerd in de persoon van het gezinshoofd) heeft plaatsgemaakt voor een 'onderhandelingshuishouding' (De Swaan 1982), symbolisch belichaamd door het begrip 'relatie'. Onderhandelen over wat (gezamenlijk)

te doen, veronderstelt een redelijke gelijkheid tussen de betrokkenen en vooral een gevoel van gelijkheid. Waar een gevoel van gelijkheid wederzijds wordt, ontstaat ruimte voor een informalisering van de relatie. Het contact wordt directer en persoonlijker, men benadert elkaar meer als uniek individu en minder als vertegenwoordiger van een bepaalde categorie of bekleder van een bepaalde functie. Formele omgangsvormen gaan voorbij aan persoonlijke verschillen, ze zijn gebaseerd op verschil in maatschappelijke positie of sociale afstand en respecteren deze verschillen in die zin, dat ze bewust conflictvrij gehouden worden. Informalisering accepteert juist persoonlijke verschillen, maar probeert voor het daarmee direct samenhangende conflictgevaar een oplossing te vinden door de relatie zoveel mogelijk in het teken van de wederzijdse herkenning en bevestiging te plaatsen. Waar herkenning niet goed mogelijk is, wordt vijandigheid gevoeld; waar wel herkenning is, ontstaat een gevoel van solidariteit. Typisch voor de solidariteitsvormen van het kwalitatieve individualisme in de verzorgingsstaat is, dat deze zich veel minder dan vroeger op sociaal en politiek relevante overeenkomsten (klasse, religie, stand, nationaliteit) en meer op relevant geachte persoonlijke overeenkomsten (sekse, leeftijd, subcultuur, ras, seksuele voorkeur, handicap) richten. Het gemeenschappelijke kenmerk bindt ten opzichte van degenen die zo'n kenmerk niet hebben en met wie op grond van verschil in waardering van het gemeenschappelijke kenmerk een conflict bestaat of geconstrueerd wordt. De meeste solidariteitsbewegingen op basis van een gelijk en specifiek kenmerk hebben elementen van emancipatie (erkenning als gelijkwaardig en waardevol) en contestatie (bevrijding van wat algemeen als waardevol en gelijkwaardig wordt gezien) in zich. De solidariteitsbewegingen verschaffen de individuele deelnemers belangrijke mogelijkheden voor de ontwikkeling van een eigen en in anderen herkende identiteit; met dien verstande dat de keuze van een andersgekleurde identiteit altijd mogelijk blijft, omdat de toekenning van gewicht aan het identiteitsvormende kenmerk uiteindelijk een zaak van eigen inzicht en wil blijft.

Individu, individualiteit en individualisme kenmerken ook de andere vormen van sociale beweging in de verzorgingsstaat.

Van oudsher is dat natuurlijk heel duidelijk in consumentenorganisaties als de ANWB en de Consumentenbond, die in feite geen verenigingen zijn, maar serviceorganisaties in dienst van de individuele gebruiker. Het geldt echter ook voor de fundamentalistische bewegingen in het protestantisme: vrij los georganiseerde bewegingen, die het individu voor zijn dagelijks leven een concrete moraal en voor zijn gevoel een directe band met God bieden. Het geldt ook voor de sociale grondrechtsbewegingen als de krakersbeweging, waar de individuele verwezenlijking van het individuele recht op een woning centraal staat, en voor de overlevingsbewegingen (tegen de bewapeningswedloop, tegen het gebruik van kernenergie, tegen aantasting van het milieu), die beheerst worden door de angst voor de eigen toekomst, nauwelijks een organisatiestructuur kennen en gedragen worden door de bereidheid van velen gemeenschappelijk uiting te geven aan een individueel gevoel van angst.

Er is geen reden te veronderstellen dat dit beeld van door individuele belangen en kenmerken gedragen bewegingen met een diffuse organisatiestructuur, een wisselende verschijningsvorm en een onzekere continuïteit, in de komende jaren sterk zal veranderen. Het interessante van deze bewegingen is sociologisch gezien dat zij zich niet gemakkelijk laten inlijven in de ordenende kaders van de verzorgingsstaat. De verstatelijking van de maatschappij stuit hier op zijn eigen grenzen en dat maakt het mogelijk, dat deze bewegingen als nieuwe maatschappelijke organisaties kleur en richting geven aan de samenleving en medebepalend zullen zijn voor het lot van de verzorgingsstaat, voor zover dat via het politieke systeem bepaald wordt.

Het is niet zo gemakkelijk een compleet beeld te geven van de manier waarop de mens in de nadagen van de verzorgingsstaat naar *zichzelf*, naar anderen en naar de wereld kijkt. Het kan nooit een afgerond beeld zijn en het is ook geen beeld dat voor iedereen geldt. Het is bovendien moeilijk het beeld te waarderen. De verzorgingsstaat heeft geleid tot het ontstaan van een patroon van waarden en opvattingen, dat ik 'kwalitatief individualisme' noem, dat door Adriaansens en Zijderveld meer algemeen als 'immoralistisch ethos' omschreven wordt en dat bij Van Asperen in relatie tot de invloed van de staat met 'utilitaris-

me' wordt aangeduid. Redenerend vanuit de waardesystemen van het verleden is het oordeel over het ethos van de verzorgingsstaat uiteraard negatief; redenerend vanuit het ethos zelf wordt de toonzetting positiever, maar blijven de consequenties van het nieuwe ethos voor de toekomst toch vrijwel onzichtbaar. Niettemin is het kwalitatieve individualisme toch gekozen als referentiekader voor de opstelling van het nu volgende overzicht.

- MENSBEELD. Alle mensen zijn gelijk en gelijkwaardig, maar alle mensen hebben het recht en de plicht hun persoonlijke eigenschappen zo goed en zo ver mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Ze zijn vrij om aan hun leven vorm te geven op de manier die ze zelf het beste vinden.
- ZELFBEELD. Sterk gevoel van individualiteit en uniekheid, gericht op zelfontplooiing en zelfverwerkelijking; werken aan de eigen persoonlijkheid staat centraal. Gezondheid is de belangrijkste waarde, in stand te houden door verantwoorde voeding, voldoende beweging (sport) en een zekere medische controle. De eigen vrijheid en de eigen wil gaan boven de wil van anderen, bindingen met anderen en overgeleverde tradities. Geluk is verbonden met het hebben van een goede relatie met een partner en een bevredigend seksueel leven. Gezin is belangrijk, maar niet essentieel. Gevoel overheerst het verstand, subjectiviteit gaat boven objectiviteit. Het particuliere leven is belangrijker dan het openbare leven, de echte tijd is de vrije tijd.
- SAMENLEVING. Centraal staat de beleving van een gevoel van gemeenschap in de participatie aan een aantal kleine, grotendeels vrijwillig gevormde netwerken van vrienden, buren, familieleden en collega's.
- MAATSCHAPPIJ. De maatschappij is vervreemd en werkt vervreemdend, in handen van grote organisaties en starre instituties die moeilijk open te breken of in beweging te krijgen zijn. Belangrijke invloed van professionals en gevestigde belangengroepen.
- STAAT. Logge bureaucratie; betrekkelijk impotent politiek systeem waar de burger geen invloed op heeft; overmaat aan regels en verordeningen waar dit niet nodig is, ontbreken van maatre-

gelen waar dat wel nodig is. Hoge legitimatiedruk en verwachting tot onderhandelingsbereidheid.

- POLITIEKE BELANGSTELLING. Betrekkelijk groot, maar diffuus; geneigdheid tot activisme voor het eigen belang of voor zaken die men zelf als goed of belangrijk beschouwt, direct ideëel engagement met problemen op afstand (mensenrechten) of met problemen die uit de eigen individuele situatie voortkomen. Hoge waarde wordt toegekend aan democratisering, aan gelijkheid van kansen, aan emancipatie van minderheidsgroepen, aan bescherming van de zwakkeren. Lage waarde aan defensie en nationalistisch vertoon.
- RELIGIEUZE BETROKKENHEID. Meestal gering of zelfs helemaal afwezig. De betrokkenheid kan heel intensief zijn, maar dan op grond van eigen keuze en met een sterke gevoelsmatige inzet. De autonome kracht van de religie is gering geworden, de binding tussen religie en moraal is sterk verzwakt. Geloven heeft een sterk persoonlijk karakter gekregen.
- MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID. Geringe belangstelling voor het verenigingsleven en voor de verbondenheid met gevestigde maatschappelijke organisaties, sterke neiging tot activisme rond de eigen persoon en levenssfeer betreffende onderwerpen. Geringe sociale controle, vrij hoge tolerantie voor afwijkend gedrag, betrekkelijke onverschilligheid voor de omgeving, die niet als verlengstuk van het zelf wordt gezien (publieke eigendommen, andermans eigendom).
- LEVENSHOUDING. Consumptief en gericht op bevrediging van behoeften hier en nu; motivatie is belangrijker dan het resultaat, werken aan jezelf belangrijker dan inzet voor anderen; geneigdheid tot het zoeken van subjectieve gratificaties en bijzondere emotionele ervaringen; wel historisch besef, maar niet levend vanuit traditie; hoge waardering voor innovatie. Naast vertrouwen in professionele zorg in toenemende mate geloof in alternatieve aanbieders van hulp.
- MORAAL. Individualistisch, utilitaristisch en hedonistisch, geen het handelen leidende of kritisch toetsende moraalopvatting; sterk relativistisch, ieder mag doen waar hij zin in heeft zolang hij een ander maar niet schaadt. Sterk ontwikkeld gevoel voor rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid.

- WAARDEN. Gelijkheid, vrijheid, individualiteit, authenticiteit, natuurlijkheid, spontaneïteit, intimiteit, vriendschap, liefde, fantasie, mobiliteit, emotionaliteit, onafhankelijkheid.
- OMGANGSVORM. Informeel en vrijblijvend; geen definitieve, maar wel intensieve bindingen, op basis van vriendschap (gelijkgestemdheid), van herkenning (identificatie) en van hartstocht (samenvallen met de ander). Familie is op zich weinig belangrijk, huwelijk en gezin zijn zeer belangrijk, zolang zij emotioneel en affectief bevredigend zijn. Verveling of conflict vormen de grenzen voor de continuïteit van een relatie.
- GROEPSVORMING. Tijdelijk en spontaan op basis van gelijke persoonlijke kenmerken, gelijke interesse (hobby, sport), gelijke maatschappelijke belangen of gelijke angsten. Geringe belangstelling voor continuïteit en de ontwikkeling van organisatiestructuren.
- HOUDING TEN AANZIEN VAN DE OVERHEID. Eisend en consump tief in die zin, dat van de overheid een voorzieningenpakket verwacht wordt, dat voorziet in de subjectieve behoeften aan sociale zekerheid en sociale voorzieningen. Volgend en vertrouwend in die zin, dat de overheid nog in belangrijke mate als geloof waardige en rechtvaardige aanbieder van het voorzieningenpak ket wordt gezien.

Dit is geen volledige inventarisatie van alle mogelijke kenmerken van het kwalitatieve individualisme in de verzorgingsstaat. Uiteraard heeft niet iedereen er in gelijke mate deel aan en moet het beeld niet verabsoluteerd worden. Het beeld geeft meer een richting dan een eindstadium aan. Wat in het beeld ontbreekt zijn de typische angsten van de mens in de verzorgingsstaat en het zijn vaak die angsten, die het motief van zijn gedrag vormen. Op het persoonlijke vlak gaat het dan om de angst voor eenzaamheid (door het onvermogen relaties aan te gaan, door verlating of overleving), voor persoonlijke afhankelijkheid als gevolg van verzorgingsbehoeftigheid (chronische ziekten), voor het verlies van individualiteit (dementie, verslaving) en voor aantasting van de eigen persoon en de persoonlijke levenssfeer (geweld, hinder, inbraak). In de relatie met de verzorgingsstaat is er de angst voor de toenemende controlemogelijkheden van

de overheid (databanken) en voor de groeiende afhankelijkheid van professionele hulp en zorg. Met het oog op de toekomst is er de angst voor de desintegratie van de samenleving, voor het verlies van de vrijheid, voor het verloren gaan van het milieu en voor de kleiner wordende kans op het fysieke overleven van een conflict met kernwapens. Zoals de afhankelijkheid en solidariteit, 20 is ook de angst gegeneraliseerd en abstract geworden: het is een angst die voor iedereen ongeveer gelijk geldt en door niemand alleen kan worden opgeheven. Het is niet meer de angst om de zorg voor het dagelijks leven, maar het blijft angst om het bestaan zelf.

Besluit

De verzorgingsstaat leek op de vleugels van de groeiende welvaart de burger de overgang van het ‘rijk van de noodzaak’ naar het ‘rijk van de vrijheid’ te kunnen garanderen; vrij van de zorg voor het dagelijks leven, vrij om het eigen leven in zijn volle mogelijkheden te ontplooien. Toen de vleugels van de welvaart begonnen te smelten, verloor de verzorgingsstaat als ooit Icarus snel hoogte en bleek het rijk van de vrijheid een gapende leegte, die het gewicht van de verzorgingsstaat niet kon dragen. Een diepe val naar de harde werkelijkheid van het rijk van de noodzaak.

Dat de verzorgingsstaat hoogte verliest, staat buiten kijf. Het moment van de diepe val lijkt nabij, maar kan misschien nog in een glijvlucht en een noodlanding worden omgezet. Dat is dan meer een kwestie van geluk dan van weten, want de verzorgingsstaat is traditioneel alleen ingesteld op méér en hoger en niet op minder en lager. Een analyse van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en van de plaats van de burgers daarin, laat wel zien hoe dat gekomen is, maar geeft weinig aanwijzingen voor de verdere weg.

Ik heb in dit hoofdstuk geprobeerd te laten zien hoe de verzorgingsstaat zelf van zijn historische grondslag vervreemd is en hoe paradoxaal de werking van de verzorgingsstaat is geweest op het welzijn van de burgers. Door de nood gedwongen zal

de verzorgingsstaat nu in omvang, omvattendheid en pretentie een groot aantal stappen terug moeten doen. Die stappen worden nu gezet en ze worden sneller en definitiever gezet dan nog maar twee jaar geleden mogelijk en nodig leek. De kunst zal zijn het terugtreden van de verzorgingsstaat in het perspectief te plaatsen van een ontwikkeling die als vooruitgang wordt gezien, als het openen van nieuwe mogelijkheden. De ellende is dat dit waarschijnlijk niet kan zonder omstandigheden die nu als onrechtvaardig en 'onaanvaardbaar' beschouwd worden, als onvermijdelijk te accepteren. Meer maatschappelijke en economische vrijheid bijvoorbeeld zal vrijwel zeker een vermindering van de materiële gelijkheid van de burgers en een vermindering van de gegeneraliseerde solidariteit betekenen. Willen de Westeuropese verzorgingsstaten niet afzakken naar een Oosteuropees niveau, dan zal de gang naar Canossa, dat wil zeggen de Verenigde Staten en Japan, moeten worden gemaakt. Niet omdat het daar beter of rechtvaardiger is, maar omdat de vitaliteit en het aanpassingsvermogen van die samenlevingen nooit door de illusie van de gegeneraliseerde solidariteit is verstard.

De kern van het probleem ligt exemplarisch - en dit bij wijze van samenvatting - opgesloten in het welzijnsbeleid van de verzorgingsstaat. Na 1960 wordt de bevordering van het welzijn steeds meer het doel van de verzorgingsstaat. Welzijn wordt aangemerkt als het hoofdkenmerk van de maatschappij en er wordt zelfs gesuggereerd om welzijn het karakter van een grondrecht te geven. Typisch voor de Nederlandse verzorgingsstaat is dat welzijn vrijwel steeds wordt geïnterpreteerd als een optimale zelfverwerkelijking van het individu in een 'speelse' beleving van de vrije tijd. De basis voor welzijn wordt dan gezocht in het vrij zijn van de zorg voor het dagelijks bestaan, vrij zijn van de druk van het werk en vrij zijn van de druk van ongewilde en beperkende omstandigheden. De zorg voor het dagelijkse leven wordt door de staat verlicht, de zorg voor de toekomst door de staat overgenomen en zo verschijnt het welzijn als een individueel leven buiten het perspectief van de historische tijd - het is eigen tijd geworden - en buiten het perspectief van de maatschappelijke zin - het is eigen zin geworden. Dat de actieve zorg voor het dagelijks leven, het dragen van verant-

woordelijkheid ten opzichte van anderen, het werken aan zaken die een buiten- en bovenindividuele zin hebben, de competitie en concurrentie met anderen, op zichzelf een belangrijke en voor veel mensen misschien wel de belangrijkste bron van welzijn zou kunnen zijn, wordt in het kader van het welzijnsbeleid niet of nauwelijks gezien. Het 'arbeidsethos', want dat lijkt het te zijn waarvan hier sprake is, wordt als welzijnsbelemmerend gezien.

Een verzorgingsstaat op zoek naar nieuwe mogelijkheden en een nieuwe basis, zal anders over welzijn - en dus ook anders over verzorging, sociale zekerheid en werk - moeten gaan denken. De verzorgingsstaat moet er dan minder op gericht zijn het individu zijn geluk te laten zoeken in zijn eigen individualiteit en er meer toe bijdragen dat het individu het geluk vindt door inzet van zijn individualiteit.

Literatuur

Achterhuis, H.: *De markt van welzijn en geluk*, Ambo, Baarn 1979.

Adriaansens, H.P.M., A.C. Zijderveld: *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1981.

Asperen, G.M. van: 'Met de beste bedoelingen... Over de ideologie van de verzorgingsstaat', *Filosofie en Praktijk 2* (1981) 4, 180 en 3 (1982) 2, 84-90.

Doorn, J.A.A. van, C.J.M. Schuyt (red.): *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel 1978.

Heek, F. van: *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat. Een halve eeuw sociale verandering 1920-1970*, Boom, Meppel 1973.

Kapteyn, P.: *Taboe, macht en moraal in Nederland*, Arbeiderspers, Amsterdam 1980.

Lasch, Chr.: *The Culture of Narcissism, American Life in an Age of Diminishing Expectations*, Norton, New York 1979.

Peper, B.: *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk,* Boom, Meppel 1972.

Statistisch Zakboek 1982, Centraal Bureau voor de Statistiek, Staatsuitgeverij, Den Haag 1982.

Stolk, A. van, C. Wouters: 'De gemoedsrust van de verzorgingsstaat', *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 37 (1982) 6, 599-612.

Swaan, A. de: *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981*, Meulenhoff, Amsterdam 1982.

Thoenes, P.: *De elite in de verzorgingsstaat. Een sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland*, Stenfert Kroese, Leiden 1962.
Tienen, A.J.M, van (red.): *Anatomie van het welzijn. Een bundel opstellen over welzijnsproblemen*, Van Loghum Slaterus, Deventer 1970.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Herwaardering van welzijnsbeleid,* Staatsuitgeverij, Den Haag 1982.
Wolff, K.H. (red.): *The sociology of Georg Simmel,* Free Press, New York 1964.

Dr Ir C.J. Weeda
Dynamiek in leefvormen

Van het ingewikkelde bouwsel dat onze samenleving soms heet te zijn, zou het gezin - vader, moeder en thuiswonend(e) kind(eren) - de hoeksteen vormen. Het is één van de meest ingrijpende *generatieve metaforen* (zie inleiding) die we in deze eeuw, hebben gebruikt. Deze metafoor bepaalde in zo belangrijke mate de richting van het beleid - bijvoorbeeld in het (na-oorlogse) sociale zekerheidsstelsel en in de woningbouw - dat we bij voortgaande veranderingen in de opvattingen rond samenleven en bij een grotere pluriformiteit, steeds meer verstrikt raken in het bouwsel dat is gebaseerd op het gezin als hoeksteen. De metafoor wordt niet zomaar losgelaten en we zijn dan geneigd voor elk nieuw verschijnsel(tje) een kamertje bij te bouwen, een hoekje extra te maken, enzovoort. Het overzicht en de eenheid raken verloren. Het wordt hoog tijd dat de oude metafoor voor het samenleven vervangen wordt door een aansprekende en in de ontwikkelingen passende nieuwe. Voorlopig kunnen we wel stellen dat het gesloten gezin, als hoeksteen wat aan het verzakken is.

Deze laatste metafoor verdient een nadere uitleg. Het gezin is niet alleen een heilig huisje in onze samenleving; sinds het midden van de jaren zestig is er gestaag meer en minder felle kritiek op dit instituut geuit. Welke vorm kreeg het gezin in de loop van de tijd? Hoe werd in de keuken van onze samenleving de samenhang gebrouwen tussen deze vormgeving en de ontwikkelingen binnen maatschappelijke sectoren die in ministeries en beleid vertegenwoordigd zijn? Deze vragen moeten tenminste beantwoord worden om een brug te slaan tussen feiten en beleidsvisie. In de eerste en tweede paragraaf staan deze ontwikkelingen in hun onderlinge samenhang centraal. Daarbij is aan

de Sociale en Culturele Rapporten (SCR) waardevolle ondersteunende informatie ontleend.

Als er aangetoond zou kunnen worden dat een ingrijpende verbouwing noodzakelijk is in het bouwwerk samenleving, dan is een geïntegreerde visie gewenst op de (geleidelijke) veranderingen die binnen alle onderdelen nodig zijn. Over de tekening van het nieuwe gebouw moeten vele 'architecten' wel heel goed nadenken, opdat de verbouwingen erop afgestemd kunnen worden. Belangrijk is dat de lijn in het geheel gewaarborgd is. In de derde paragraaf wordt hiertoe een poging gewaagd vanuit de optiek van een gezinssociologe.

Tussen een visie en concreet handelen ligt een breed veld van voorwaardenscheppend beleid. In de vierde paragraaf wordt globaal aangegeven hoe de hier beschreven visie in beleid kan worden omgezet. Tenslotte wordt deze bijdrage afgerond met een aantal samenvattende uitspraken op basis van de neergelegde visie.

Individueel welzijn heeft veel te maken met bevredigende tussen-menselijke relaties en goede groepsverhoudingen (SCR 1974). Daarnaast wordt de samenleving behandeld als een aparte grootheid die eigen eisen stelt en niet zomaar met (groepen van) personen te identificeren valt.

Maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot primaire leefvormen

Het is overbekend, maar geen socioloog laat na het te vermelden, dat de industrialisering belangrijke gevolgen voor de samenleving heeft gehad. Er werd een grotere mobiliteit gevraagd van de mensen en de landbouw bood steeds minder werkgelegenheid aan families en gesloten buurtgemeenschappen. Zo ontwikkelde zich het gezinstype dat ongekende populariteit zal gaan genieten. Belangrijke *karakteristieken* van dit alom gewaardeerde gezin zijn de volgende:

- man en vrouw moeten elkaar op basis van liefde (en in de adolescentie) kiezen;

- deze band wordt door een huwelijk gelegaliseerd, wat onder andere betekent dat het om de belofte van een levenslange verbintenis gaat;
- een exclusieve intiem-seksuele relatie is voorbehouden aan het gehuwde paar (of aan degenen die van plan zijn te trouwen);
- kinderen zijn een bekroning van de liefdesband en het is vanzelfsprekend dat gehuwden, als het mogelijk is, kinderen krijgen;
- het moederschap heeft een extra betekenis omdat het van wezenlijk belang is voor de jonggeborene;
- er is een grote gezinsprivacy: vader, moeder en eventuele afhankelijke kinderen wonen onder één dak; er is weinig persoonlijke privacy, zeker voor de volwassenen die geen eigen kamer hebben;
- de vader is de hoofdverantwoordelijke voor het inbrengen van geld, de moeder is dat voor de huishouding en de opvang van de kinderen;
- de ouders hebben de hoofdverantwoordelijkheid voor de opgroeiende kinderen;
- de emotionele geborgenheid dient vooral of geheel binnen het gezin/bij de partner gevonden te worden;
- de vrije tijd wordt zoveel mogelijk gezamenlijk (gezin/paar) besteed;
- het gezin stelt zich ten opzichte van de directe sociale omgeving onafhankelijk op wat betreft financiën, opvoeding, emotionele gebondenheid.

Als ik in het vervolg over het gesloten (en exclusieve) gezin of gezinsleven spreek, bedoel ik een gezinstype met ongeveer deze karakteristieken.

In de jaren zeventig vindt een belangrijke *liberalisering* plaats in opvattingen over relaties, huwelijk en gezin (SCR 1976). In de loop van dit decennium neemt het aantal gehuwden dat zegt tevreden te zijn met hun huwelijksleven af, hoewel de grote meerderheid zegt wel tevreden te zijn (1969: 92 procent; 1975: 83 procent; 1981: 80 procent). Er zijn belangrijk minder mensen die menen dat gehuwden over het algemeen gelukkiger zijn dan ongehuwden (1965: 60 procent; 1975: 35 procent; 1981: 25 pro-

cent). Het sterk toegenomen aantal echtscheidingen in de jaren zeventig zal een van de oorzaken zijn dat de gehuwde staat in zo korte tijd aan positieve beoordeling verliest. Hoe werd deze situatie bereikt?

Het aangezicht van onze samenleving veranderde in een eeuw tijd zo snel dat het begrijpelijk is dat er in de primaire leefsfeer gezocht werd naar eenvormigheid, duidelijkheid, houvast. De godsdienst die altijd een belangrijke taak heeft gehad in het verschaffen van zekerheid, werd steeds meer van zijn leidende positie in de samenleving naar de zijlijn geschoven. Zo kon het gebeuren dat (toen de situatie het toeliet dat mensen niet meer op basis van economische motieven voor elkaar werden bestemd) de samenleving het concept 'enige ware levenslange liefde' graag in haar bouwwerk opnam, omdat het een zekere mate van stabiliteit garandeerde. De uitvinding van de idee 'liefde' in huwelij ksverband blijkt mensen ook bijzonder aan te spreken. Deze liefde moest het gezochte houvast geven in een snel veranderende, massale samenleving waarin de binding met God zwakker wordt. Dit leidde ertoe - onafhankelijk van het feit of die liefde er ook steeds werkelijk was - dat maar weinigen ongetrouwd bleven. Degenen die uitgesloten waren of daar zelf voor kozen, kwamen daarmee in een verdachte positie terecht.

Ondanks het feit dat mensen gemiddeld een steeds hogere leeftijd bereikten en gemiddeld een langere tijd van hun gehuwde leven geen thuiswonende kinderen hadden, werd verwacht dat de huwelijksband - waarvoor de eerste verliefdheid doorgaans tussen het achttiende en tweeëntwintigste levensjaar begint - tot de dood bleef bestaan. Op de aanname dat dit een natuurgegeven is en dat (bijna) iedereen wenst te trouwen werd in het midden van deze eeuw een geheel sociaal zekerheidsstelsel gebouwd. Daarbij werd bovendien aangenomen dat de taakverdeling van de man als kostwinner en de vrouw als huishoudster een blijvende zou zijn.

De verzelfstandiging van het gezin en het gesloten karakter ervan brengen met zich mee dat vele taken niet meer door individuen verricht kunnen worden. De eenheid is te klein geworden om bij ziekte en problemen de gevolgen zelf op te vangen.

De groei van de *kwartaire sector* (SCR 1974) hangt hier nauw mee samen. Familie, vrienden en buren worden minder ingeschakeld als er probleemsituaties zijn. De gezinsindividualisering betekent bovendien dat degenen die door de dood van de ander alleen komen te staan (hoofdzakelijk vrouwen) in een moeilijke positie belanden. Onder de oudere vrouwen zijn relatief veel contactarmen (SCR 1974).

Het streven van verschillende groeperingen binnen onze samenleving om een zelfstandig bestaan te veroveren (bejaarden, gehandicapten, vrouwen) staat dan ook op gespannen voet met het normaal geachte gesloten gezinstype dat anderen uitsluit. Het is een van de spanningsvelden dat het bouwwerk samenleving op zijn grondvesten doet schudden.

Vanuit het gesloten gezinstype en vanuit de mogelijke noodsituaties die uit de onafhankelijkheid van deze kleinst mogelijk sociale eenheid kunnen voortkomen, worden aan de samenleving steeds meer vragen gesteld. Deze liggen op het gebied van de gezondheid, maatschappelijke dienstverlening, verzekeringen en dergelijke. *Professionalisering, bureaucratisering en centralisering* zijn ervan het gevolg.

In de beginfase lijkt de samenleving er niet onder gebukt te gaan; het is goed om samen zelfstandig door het leven te gaan en in de tussenmenselijke verhoudingen alleen afhankelijk te zijn van die ene volwassene waarvan je veel houdt ofwel behoort te houden. De verstarring wordt pas echt duidelijk als er mensen komen die hun leven anders gaan inrichten; als de pluriformiteit aan leefvormen groeit. Een wel zeer ingrijpend voorbeeld ervan is de keuze voor vrijwillige kinderloosheid die de afgelopen tien jaren vaker gemaakt wordt. Een alleenstaande of twee volwassenen krijgen ieder een gezinsinkomen, terwijl er maar relatief weinig het nageslacht ten goede komt. (Dat de belasting hiervan iets terugneemt, betekent niet dat er een nieuwe ‘eerlijke’ verdeling is ontstaan.) Natuurlijk werd er in de jaren vijftig aan alleenstaanden en kinderlozen ook een gezinsinkomen betaald, maar dit gebeurde in de volle overtuiging dat de betrokkenen niet hadden gekozen voor deze situatie. Het waren de ‘zieligen’ die geen huwelijkspartner konden vinden of geen kinderen konden krijgen. Vanuit deze stellingname mocht worden verwacht

dat het een randverschijnsel zou blijven. Maar dat bleef het niet.

Een ontwikkeling in deze eeuw die de mogelijkheid van een exclusief en gesloten gezinsleven versterkte, is de toegenomen betekenis van de *media* en van het *vervoer*. Mensen kunnen zich zelfs voor ontspanning en recreatie terugtrekken in hun vesting. Bovendien werd het maken van verre reizen als gezin mogelijk (auto, trein en dergelijke). Men heeft op allerlei terreinen steeds minder de directe sociale omgeving nodig.

De jaren zeventig worden getekend door een ontwikkeling die het bouwwerk samenleving met het gesloten gezin als hoeksteen uit zijn voegen doet barsten. Het is de *vrouwenemancipatiebeweging*. Vrouwen komen steeds meer tot het besef dat zij niet tevreden zijn met de opgelegde rol van gezinsverzorgster.

Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen dragen bij tot dit groeiend ongenoegen. Het kindertal loopt terug, betrouwbare anticonceptie is sedert 1964 op de markt, kinderen gaan steeds vroeger het huis uit. Slechts tien tot vijftien jaar blijkt de baan als gezinsverzorgster een dagvullende te zijn, waarbij bovendien maar weinig vrije tijd overblijft. De enorme ontwikkeling op gebied van huishoudelijke apparatuur en de inrichting van de huizen (flats) maken het schoonmaakwerk tot een minder tijdrovende bezigheid. Natuurlijk kan de zo gewonnen tijd opgevuld worden met niet verplicht huishoudelijk werk (inmaken, weven en dergelijke). De vrijblijvendheid ervan geeft echter niet het gevoel voor anderen nuttig bezig te zijn. Het onderwijsniveau van vrouwen is gestegen en dit verhoogt veelal het onbehagen over de eigen positie. Ze hebben voor een beroep gekozen en bij de komst van het eerste kind moeten vrouwen deze keuze laten vallen om in het niet gekozen beroep van gezinsverzorgster haar levensvervulling te vinden. Dit blijkt niet eenvoudig, ondanks de vele mythische verhalen rond de verhevenheid van het moederschap: het belang ervan voor de samenleving, de natuurlijke roeping ervoor bij de vrouw, de grote voldoening die het werk zou geven, enzovoort.

Steeds meer dringt de vraag zich op waarom mannen niet wat delen in dit onbetaalde werk, waarom de banen met geld, status, prestige, ontplooiingskansen, sociale contacten zijn voorbehou-

den aan leden van het mannelijk geslacht (of aan kinderlozen). Er is een niet meer weg te denken bewustzijn ontstaan bij grote groepen vrouwen (en mannen) dat hun maatschappelijke rol een verandering dient te ondergaan. Zelfs een economische crisis is niet in staat de opmars van vrouwen te stuiten en ze terug te dringen in de vertrouwde rol.

Overigens blijkt dat op andere fronten mannen hun wensen zijn gaan aanpassen aan de veranderende situatie. Een aardige indicatie ervan is te vinden in het Sociaal en Cultureel Rapport 1976. Het zijn de antwoorden op de vraag wat zij het belangrijkste vinden in een vrouw (als levenspartner). Terwijl met één op de drie stemmen 'het goede moederschap' het meest genoemde antwoord was en bleef, kwam in 1965 'goed met geld omgaan' op de tweede plaats (22 procent) en in 1975 'een goede ontwikkeling' (22 procent). 'Lief zijn' verwierf in beide meetjaren de bronzen medaille met bijna 20 procent. De veranderingen bij de jongeren zijn groter dan bij de ouderen. Ook de antwoorden van de vrouwen op de vraag wat zij in een man het meest appreciëren, laten een verandering zien die de invloed van de vrouwenbeweging verraadt. In beide peiljaren staat 'trouw zijn' voorop met 37 procent respectievelijk 33 procent. De angst om er alleen voor te staan is in tien jaren niet verdwenen. Als tweede komt in 1965 'huiselijk zijn' naar voren (15 procent). In 1975 wordt de tweede plaats bezet door 'zich interesseren voor haar problemen' (21 procent). Tien jaar eerder noemde maar 5 procent dit antwoord. De assertiviteit onder vrouwen is toegenomen. Zij vinden het niet meer vanzelfsprekend dat zij achtergrondfiguren zijn die steeds klaar staan om man en kinderen emotioneel en materieel-zorgend op te vangen. Zij nemen steeds vaker geen genoegen meer met een afgeleide status: met het compliment bij het vijfentwintigjarig of ander jubileum van manlief dat hij het nooit zo ver had kunnen brengen als zijn vrouw niet op de achtergrond zulk belangrijk werk had verzet. Vrouwen zijn in grotere getale dan ooit op zoek naar een eigen identiteit.

Er is nog een ontwikkeling te melden die het bouwwerk samenleving met een gesloten gezin als hoeksteen gevaarlijk doet kraken. Dat zijn de *demografische ontwikkelingen* die overi-

gens als stuwende kracht doorgaans de veranderende waarden en normen hebben. Het afgenomen kindertal, de jonge leeftijd bij uit huis gaan, de toename van echtscheidingen en uitstel van de eerste geboorte leiden tot gezinsverdunning alsook tot toename van het alleen wonen. De geboortedaling is een proces dat kenmerkend is voor de twintigste eeuw, maar vanaf de helft van de jaren zestig zet het versterkt door. Deze ontwikkeling betekent een belangrijke veroudering van de bevolking en dus een toename van mensen die niet leven in de situatie van het gesloten gezinsleven. Onder deze ouderen zijn de alleenstaande verweduwden sterk vertegenwoordigd. De bevolkings-politieke maatregelen van de overheid (SCR 1974) laten zien dat de gesloten -gezinsideologie hoog gehouden wordt, want het uitgangspunt is dat het paar (individu) volledige autonomie wordt gelaten in de beslissing met betrekking tot de voortplanting. Die autonomie is intussen in werkelijkheid, door zowel sociale controle als de hoge kosten van gezinsuitbreiding, niet zo groot. Een uniforme ‘keuze’ voor het gezin met twee kinderen is hiervan het gevolg.

Met een fundamentele ontwikkeling die samenleving en gezin aangaat, wordt deze schets van de maatschappelijke ontwikkelingen afgesloten. Het betreft de *individuatie* (of individualisering) en het is een gebeuren dat allerwegen heftige emoties oproept. Gesproken wordt van narcisme, van een ik-tijdperk, van een toenemend egoïsme. Onder individuatie versta ik hier de bewustwording van de betekenis van de eigen persoonlijkheid gepaard gaande met een sterke bewustwording van normen, waarden en tructuren. Het betekent dat mensen minder regels en wetten als vanzelfsprekend aanvaarden. Het kan in de persoonlijke sfeer egoïsme met zich meebrengen, maar dat hoeft zeer zeker niet het geval te zijn. Het gaat meer van de persoonlijke kenmerken afhangen hoe mensen reageren en de pluriformiteit in uitingen neemt erdoor toe. Een sterk geïndividueerde altruïstische instelling is heel goed mogelijk. Bovendien kan er bij het leven volgens vastliggende regels en normen ook sprake zijn van egoïsme (en altruïsme); dit is evenwel een geaccepteerd egoïsme en het wordt dan niet meer als zodanig aangemerkt. Een voorbeeld waarin dergelijk, in het nabije verleden volledig

geaccepteerd, onbewust egoïsme zich uit is de levenswandel van gehuwde mannen ten opzichte van gehuwde vrouwen (generalisatie!). De laatsten vormen daarmee een voorbeeld van massaal onbewuste opofferingsgezindheid. De toenemende vraag naar democratisering, inspraak, medezeggenschap hangt samen met de groeiende individuatie. Overigens gaat het bij de eerstgenoemde drie om langzame processen (SCR 1974).

Het gesloten gezin als uitgangspunt gepaard gaande met de eerder genoemde demografische processen kan gemakkelijk leiden tot *atomisering*. Hieronder versta ik het proces waarbij de woon- en leefeenheden steeds kleiner worden tot het punt waarbij het merendeel van de (volwassen) individuen alleen woont en weinig contacten met anderen heeft. Ten onrechte wordt dit proces nogal eens op één lijn gesteld met individuatie. Toenemende individuatie behoeft zeker niet het alleen leven in te houden; vaak juist leidt de bewustwording van de betekenis van de eigen persoonlijkheid tot de keuze van een breder scala van betekenisvolle contacten.

De toenemende atomisering is in mijn ogen in tegenstelling tot individuatie wél een angstaanjagende ontwikkeling. Deze atomisering is het gevolg van het gesloten gezinsleven en zeker niet van toenemende individuatie. Angstaanjagend is hij, omdat hij tot ongewenste eenzaamheid leidt en tot een ongewoon zware druk op het milieu, op de volkshuisvesting en op de maatschappelijke dienstverlening. Het wordt tijd dat de metaforen hier zeer zorgvuldig gekozen worden. Zo dient het concept iktijdperk buiten gebruik te worden gesteld. In dat concept wordt immers afkeurend geoordeeld over zelfstandige individuen en er wordt mee gesuggereerd dat wanneer een mens zich meer van één partner laat welgevallen, het exclusieve gesloten gezinsleven als ideaal weer binnen haar/zijn bereik komt.

De nadruk op de kleinst mogelijke eenheid die gesloten kan opereren, namelijk de huwelijks/paarrelatie, eventueel met kinderen, heeft de verscheidenheid aan tussenmenselijke relaties verkleind. De kwetsbare positie van alleenstaanden, éénoudergezinnen, bejaarden en vrouwen is er een direct gevolg van. De uniforme ‘keuze’ voor het exclusieve, gesloten gezinsleven heeft

in deze eeuw ook belangrijke gevolgen gehad voor andere sectoren van de samenleving, zoals de wereld van de arbeid, de cultuur, de gezondheidszorg, voor economische regelingen/sociale zekerheid, de maatschappelijke dienstverlening, de volkshuisvesting en de vrije tijd.

Het gesloten gezin en een aantal maatschappelijke sectoren

Mensen moeten een dak boven hun hoofd hebben; dat behoort tot de wezenlijke levensbehoeften. De wijze waarop mensen zich al of niet groeperen om met één woning te volstaan kan aanzienlijke variatie laten zien. Deze variatie verdween praktisch toen de uniforme keuze voor het exclusieve gesloten gezin met twee tot vier kinderen haar intrede deed. De *volkshuisvesting* is er het levende bewijs van. Esthetisch gezien kunnen al grote vraagtekens worden gezet bij de uniforme bouw van gézinsvormen, zeker als het de hoogbouw in flatvormen à la de jaren zestig betreft. Het percentage éénsgezinswoningen neemt weer toe, weet het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 nog te melden, maar er waren al wel geluiden te horen over monotone, kille bouw. Er wordt voorts reeds gesproken van experimenten met flexibele woningindeling en differentiatie naar grootte en type. Ondertussen ging men inzien dat het gesloten gezin door demografische processen veelvuldiger ontdaan werd van kinderen en/of een van de volwassen partners, waardoor het plaats maakte voor één- en tweepersoonshuishoudens. Verwacht werd dat in de toekomst deze huishoudens de meest voorkomende typen zouden zijn, maar tot nog toe zijn deze qua wonen onderbedeeld. Het geeft aanpassingsstoornissen (SCR 1976). Later wordt gesteld dat het vooral de jongeren en bejaarden in deze groep zijn voor wie de huisvesting problemen geeft (SCR 1980).

Zo heeft het gesloten gezinsleven met de ervan afgeleide éénen tweepersoonshuishoudens gezorgd voor een ruimtegebruik dat gemakkelijk tot tekorten leidt en het milieu aantast. Belangrijke consumptie-artikelen moeten in alle kleine eenheden afzonderlijk aanwezig zijn. Daar komt nog bij dat huizen gebouwd

worden voor echtparen met twee á drie kinderen; dus voor zeker vier mensen. Van het ongeveer vijftig jaar durend huwelijksleven hebben deze ouders zo'n twintig jaar kinderen in huis. Het wordt evenwel normaal gevonden dat na het wegtrekken van de kinderen het ouderlijk huis bewoond blijft door de ouders. Ook als een van beiden sterft, is het vanzelfsprekend dat de ander zo lang mogelijk op de vertrouwde (overigens wel wat grote) plek blijft wonen. Het verhuren van kamers is zo onaantrekkelijk gemaakt - terwijl bovendien in de loop van de jaren mensen sterker gehecht zijn geraakt aan hun (gezins)privacy - dat ook langs die weg geen nieuwe verdeling van woonruimte plaatsvindt.

Vanuit het exclusieve, gesloten gezinsleven geredeneerd is het te verwachten dat de flatgebouwen grote tussenmenselijke problemen zullen opleveren. De geslotenheid en exclusiviteit worden regelmatig danig aangetast (gehorigheid en/of passeren van derden). Een glimp op creatieve toekomstmogelijkheden wordt geboden in het Sociaal en Cultureel Rapport 1982. Bij het kraken van gebouwen blijkt de jeugd een voorkeur te hebben voor kantoorgebouwen. Ik neem aan dat zich hiermee een behoefte uit aan integratie gecombineerd met privacy en alleenwonen. In ieder geval kan kraken niet alléén uit een tekort aan woningen verklaard worden.

Het *arbeidsbestel* is er bij gratie van een taakverdeling in het gesloten gezin. Een van de twee volwassenen moet het thuiswerk doen, want er zijn tenslotte niet méér volwassenen in huis. Omdat de vrouw de kinderen baart, lijkt het voor de hand liggend dat zij dit werk op zich neemt. Het betaald werken van een moeder met schoolgaande kinderen wordt meer aanvaard (in 1965. vindt 84 procent het bezwaarlijk, in 1975 42 procent), maar het percentage gehuwde vrouwen met een betaalde baan bereikte nog geen grote hoogten. Hoewel de betaald werkende bevolking zegt het gezin belangrijker te vinden dan het werk (SCR 1980), is in het gezin de positie van degene met geld (en status) toch wel een economisch en psychologisch sterkere. Het blijkt al heel duidelijk als we alles wat is geschreven over werkloosheid in beschouwing nemen.

Er wordt gesproken van herverdeling van arbeid, van kunstmatige inkrimping van de beroepsbevolking en van herdefiniëring van arbeid (SCR 1976). De doelstelling van volledige werkgelegenheid lijkt bij verbeteringen in de economie in 1976 (SCR) nog haalbaar, in 1982 komt dit niet meer aan bod. Toenemende automatisering en vrouwen die economisch onafhankelijk willen zijn, zijn zaken waar onze samenleving steeds meer rekening mee moet gaan houden. Terugdraaien van deze ontwikkelingen zal de maatschappelijke spanningen alleen maar vergroten. Het is daarom begrijpelijk dat de mentaliteit contra arbeidstijdverkorting (langzaam) verandert ten gunste van deze mogelijkheid (SCR 1982).

Het gesloten gezinsleven met een thuiswerkende vrouw heeft veel te lang de indruk gewekt dat er sprake was van (bijna) volledige werkgelegenheid op de betaalde arbeidsmarkt. In feite is die er nooit geweest. Of beter: het mannelijk bevolkingsdeel nam generaliserend gesteld bijna de dubbele werktijd alsook een dubbel inkomen voor zijn rekening.

Het *sociale zekerheidsstelsel* heeft als uitgangspunt dat het gezin (of de wooneenneid) zelfstandig moet kunnen opereren. Dat ligt besloten in de heersende gesloten-gezinsideologie. Onder familie of vrienden kunnen miljonairs zijn, maar men heeft bijvoorbeeld recht op de Bijstand. Dat recht heeft men evenwel niet als de partner waarmee men samenwoont miljonair is. In de sociale zekerheidsregelingen wordt er verder van uitgegaan dat het de normale situatie is dat één persoon een gezinsinkomen verdient. De gehuwde vrouw wordt gezien als afhankelijk van haar (verdienende) echtgenoot. De gehuwde vrouw heeft geen recht op een uitkering, ook al heeft ze, als ze verdient, dezelfde verplichtingen. Zij is via haar man meeverzekerd in het ziekenfonds. Als er sprake moet zijn van Bijstand, dan krijgt de gehuwde man die als kostwinner. Het behoeftecriterium bepaalt de hoogte van het bedrag. De AOW gaat in als de gehuwde man vijfenzestig jaar is ge worden. Deze beslissing heeft als uitgangspunt dat de man bij huwelijkssluiting ouder is dan de vrouw. De weduwe krijgt het pensioen van haar echtgenoot. Van weduwnaarspensioen is geen sprake als een betaald werkende en premie betalende

vrouw overlijdt. Voor de ww is de man rechthebbend, een vrouw moet eventueel aantonen dat zij medekostwinner is. Het zijn enkele regelingen die in het SCR 1980 vermeld staan. Het is niet verwonderlijk dat het SCR al in 1974 meldt, dat er sprake is van een ondoorzichtige organisatiestructuur die niet systematisch is. Dit was toen al niet meer mogelijk, ook omdat voor het sociale zekerheidsstelsel het gesloten gezin als uitgangspunt is genomen, terwijl in het begin van de jaren zeventig andere keuzen steeds talrijker worden.

Veldkamp stelt (SCR 1978) dat herstructurering van de sociale zekerheid gemakkelijker zou zijn als er een duidelijk beeld zou bestaan van de uitgangsstructuur. Het moet zo langzamerhand eigenlijk duidelijk zijn dat deze niet bij het gezin kan liggen noch bij de handhaving van het kostwinnersprincipe. Toch duikt de discussie erover steeds weer op. De groeiende pluriformiteit, de afnemende intrinsieke waarde van het huwelijk en de toenemende behoefte aan persoonlijke privacy in het wonen maken deze uitgangsstructuur onmogelijk. Zo wordt in het SCR 1982 gezegd dat het moeilijk is om vast te stellen of de samenlevingsvorm een economische eenheid is. Als we doorgaan met impliciet het gesloten gezin (of de economische eenheid) als uitgangsmodel te nemen, zal het zonder twijfel steeds moeilijker en ondoorzichtiger worden. De weizijnscriminaliteit, waaronder ook het misbruik van sociale voorzieningen valt, neemt toe (SCR 1980). De normatieve verankering bij deze misdaden is relatief gering. Het is een realiteit die mede in beschouwing genomen moet worden bij het vaststellen van regelingen.

Aan het gesloten gezin worden veel taken toegedacht. In materiële zin zijn de huishouding en de verzorging van de gezinsleden belangrijke taken. In het immateriële vlak moet voor opvang, opvoeding, gezelligheid, liefde, genegenheid en begrip worden gezorgd. Anderen zijn niet verantwoordelijk voor deze wezenlijke behoeften. Het aantal ‘naasten’ is belangrijk afgenomen. Dat betekent dat als gezinnen op een of meer punten falen, de samenleving in principe klaar moet staan om dit op te vangen. Hoewel in de praktijk familie, buren, vrienden als het mogelijk is en vrijblijvend wel taken overnemen, betekent het toch

dat er een alomvattende *maatschappelijke dienstverlening* is gekomen. De dure kwartaire sector moet de noden opvangen. Het kunnen psychische en sociale noden zijn, maar ook praktische hulp, bijvoorbeeld bij ziekte van de huisvrouw. Deze maatschappelijke dienstverlening startte in de jaren vijftig. Tenminste drie ministeries (Sociale Zaken, WVC en Justitie) zijn erbij betrokken. Er zijn zeer vele instellingen en vijfentwintig werkvormen. De onderlinge contacten tussen organisaties zijn gering (SCR 1980).

Het zijn juist de niet-volledige gezinsvormen die het meest de dienstverlening nodig hebben. Ook dit is een gevolg van de centrale plaats van het gesloten gezin. Jongeren zijn op dat ene gezin aangewezen, wat niet zelden tot problemen leidt. Bejaarden die als paar of als verweduwden functioneren, worden als ze hun zelfstandigheid verliezen afhankelijk van een professionele instelling. In éénoudergezinnen is de flexibiliteit uiterst gering.

We hebben geleerd met onze psychische noden binnen de primaire leefvorm, het gesloten gezin, te blijven; de vuile was mag niet buiten gehangen worden. Maar de kans om binnen die zeer kleine eenheid geen soelaas te vinden is groot. Dan wordt het het beste geacht voor professionele hulpverlening te kiezen, omdat daar geheimhoudingsplicht bestaat; de vuile was gaat niet echt naar buiten. Bij toenemende verbreking van de huwelijksband - een gebeurtenis die grotere acceptatie is gaan ondervinden (SCR 1982) maar die bij nog maar weinigen ‘harmonieus’ verloopt - groeit de vraag naar psychische steun. Mensen hebben, uitgaande van het exclusieve en gesloten gezin, niet geleerd om te gaan met het beëindigen van een liefdesband. Bovendien is sterk verinnerlijkt dat het levensgeluk afhankelijk is van zo'n levenslange liefdesrelatie. Nu verbreking van relaties minder sociale controle op haar weg treft, behoren deze verbrekingen en de onmacht van het individu daartegen tot de oorzaken van de toegenomen zelfmoord onder jongeren en onder alleenstaanden (die een huwelijk verbroken zagen).

De gevolgtrekking die zo vaak gemaakt wordt, dat we dus terug moeten naar het stabiele paar- en gezinsleven is een onjuiste. Later in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. In ieder geval is er een royale markt voor therapeuten, psychologen, psy-

chiaters, opvangcentra, bureaus voor levens- en gezinsvragen, MOB's, en dergelijke. De onzekerheid is groot en men kan en wil er vaak alleen mee naar betaalde hulpverleners (SCR 1978).

Er is sprake van een verdergaande professionalisering en institutionalisering. Over decentralisatie wordt in welzijnskringen veel gesproken en geschreven, omdat de bestuurlijke aspecten belangrijk zijn. Fundamenteel zijn de aanvallen op het (ontbrekende) nut van de vele welzijnsvoorzieningen. Zolang echter het exclusieve en gesloten gezin model staat, is het voor de samenleving een kwestie van beschaving de vele problemen die dat voor individuen met zich mee kan brengen op te vangen.

De *gezondheidszorg* is een vorm van maatschappelijke dienstverlening die apart de aandacht verdient. De hulpbehoevendheid neemt toe (SCR 1974). Het aantal ziekenhuisopnamen blijft stijgen. Het is bekend dat de salarisstructuur in de gezondheidszorg zodanig is, dat overmaat aan zorg erdoor bevorderd wordt. Er wordt per handeling en per ligduur betaald. Daarnaast is de overgang van de tweede-lijnzorg naar de direct toegankelijke eerste-lijnzorg moeilijk omdat die van de directe omgeving actieve inzet vraagt. Het exclusieve en gesloten gezin en het ervan afgeleide éénoudergezin bemoeilijken hulp vanuit de directe omgeving. De last van een zieke thuis wordt algauw te zwaar als die door één persoon gedragen moet worden. Dit is nog sterker het geval als de onbetaald werkende huisvrouw (huisman) uitvalt. Het geslotengezinsmodel maakt de mogelijkheid van opname vaak tot noodzaak.

In feite vindt een belangrijk stuk van de opvoeding en vorming van jeugdigen via het *onderwijs* plaats. Er wordt echter grote moeite gedaan om de idee te handhaven dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn. Dit had tot gevolg dat lange tijd het onderwijs zich geforceerd richtte op kennisoverdracht. Andere zaken, zoals seksuele voorlichting, levensbeschouwelijke en politieke vorming, behoren in het gezin te gebeuren. Dat de begeleiding van het kind naar de volwassenheid desondanks al een stuk vermaatschappelijkt is, staat wel vast. Dat mag ook wel gezien de uitgaven. Een kleuter en een lagere-schoolkind kost de

samenleving jaarlijks zo'n f 2000,-, het voortgezette onderwijs per kind ruim f4000,- (SCR 1978).

De Nederlandse bevolking vindt in 1978 algemene vorming en opleiding voor een beroep de hoofdtaken van het onderwijs (SCR 1978). Vorming wat betreft mondigheid, persoonlijk geluk en vrijetijdsbesteding ziet men vooral als neventaken. Politieke en levensbeschouwelijke vorming acht men het vaakst niet een taak voor het onderwijs. Vanuit de maatschappij worden er steeds meer claims gelegd op het onderwijs om ook ruimte te maken voor vrijetijdsbesteding, gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, emancipatie. Dat is het gevolg van het groeiende inzicht dat het gesloten gezin deze zaken maar beperkt kan overdragen. Ook het feit dat de opleiding van de ouders mede de opleiding van de kinderen bepaalt (SCR 1974), is moeilijk te doorbreken. Het gesloten gezin draagt zo zijn vaardigheden en maatschappelijke positie over. Al met al kan gesteld worden dat de verhouding tussen gezin en onderwijs gespannen is (SCR 1982).

De vrije tijd en de recreatie zijn sectoren die in een samenleving met de groei van de (ongewenste) vrije tijd meer en meer de aandacht vragen. De zorg voor deze sectoren blijkt uit de Sociale en Culturele Rapporten. De vrijetijdsbesteding hangt in hoge mate samen met de wijze waarop aan de primaire leefsfeer gestalte wordt gegeven. Priemus stelt dat er een privatisering van de produktie plaatsvindt omdat het huishouden steeds meer zaken produceert (SCR 1978). De vrijheid van gezin en huishouden wordt erdoor vergroot. Men is minder op het openbaar vervoer aangewezen, men heeft een eigen auto. De televisie (bezit per huishouden: 1960 29 procent; 1970 90 procent) en de video vervangen de bioscoop en het theater. Eigen afspeelapparatuur maakt het concertgebouw vaak overbodig. Daarbij neemt de nieuwe huisvlijt die geen economische noodzaak is, toe (SCR 1980).

Uitgezonderd musea en bibliotheken is het gebruik van culturele voorzieningen buitenshuis in tien jaar tijd aanzienlijk minder geworden (SCR 1974). Bovendien is ook de verdeling van het gebruik niet evenwichtig; een situatie die, gezien het feit dat

deze sector belangrijke subsidies krijgt, onwenselijk is. Het zijn relatief veel hoger opgeleiden die er gebruik van maken, evenals alleenstaanden en mensen zonder kinderen (SCR 1974). Een gesloten opstelling van het gezin/huishouden wordt zeer goed mogelijk gemaakt door het aanbod op de 'ontspanningsmarkt'. Daarvan wordt op grote schaal gebruik gemaakt, alhoewel de verenigingsparticipatie tamelijk constant is gebleven (SCR 1978) en er meer tijd wordt besteed aan sport en hobby's (SCR 1982). Het aandeel van huiselijke contacten (visites en dergelijke) is afgenomen. Een duidelijke toename laten de vakanties en uitstapjes zien; bezigheden die veelal per gezin plaatsvinden. De verwevenheid tussen vrijetijdsproduktie en gezinsfunctioneren is groot. De zelfstandigheid van het gezin/huishouden wordt erdoor benadrukt. In noodsituaties is de afhankelijkheid van professionele instituties dan groter en de risico's van isolatie en vereenzaming van alleenwonenden nemen toe.

Tenslotte kan hier nog de *justitie* worden genoemd als een van belang zijnde sector. Een aantal misdrijven hangt duidelijk samen met de inrichting van het primaire leefverband. De grote autonomie die de ouders krijgen, hoeft niet altijd een liefdevol nest op te leveren. De sociale controle op het doen en laten van ouders ten aanzien van hun kinderen is belangrijk verminderd; wie durft nog tegen buren of vrienden te zeggen het niet eens te zijn met hun opvoedingspraktijken? In een dergelijk klimaat kan mishandeling van kinderen gemakkelijk optreden. Het is in onze samenleving een verschijnsel dat zorgen baart. Het gesloten gezinsleven bemoeilijkt evenwel een adequate preventie.

De intiem-seksuele relatie is in grote lijnen voorbehouden aan het gehuwde of samenwonende paar. Deze regel heeft twee belangrijke consequenties. Ten eerste worden grote groepen uitgesloten als we van de meer algemeen heersende normen uitgaan. Ten tweede is er voor de gehuwden/samenwonenden een soort 'seks-plicht'. In het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 wordt gesteld dat er sprake is van een stijgend aantal verkrachtingszaken (vooral rond disco's, cafés) enerzijds, terwijl men anderzijds meent dat er veel verborgen criminaliteit is op dit terrein. Men neemt aan dat het aantal verkrachtingen binnenshuis groot is.

Het uitgesloten zijn van seksuele mogelijkheden in een tijd (eind jaren zestig en daarna) waarin het taboe op seks vermindert en waarin de seksualiteit, onder andere via tv en andere media, veel aandacht krijgt, is de ene kant van de zaak die mede zal leiden tot verkrachtingen. Het ervaren recht op seks van gehuwden heeft verkrachtingen binnenshuis tot gevolg die men niet snel aangeeft.

Voorts loopt de echtscheiding, zij het niet als misdrijf, via de justitie. Advocaten en een rechter komen eraan te pas als twee gehuwden de band willen verbreken. Hiermee worden gehuwden - overigens vaak nogal kunstmatig omdat het niet altijd hun eigen behoefte is - afhankelijk gemaakt van een professionele institutie. Het fundamenteel hervormen tot echtscheiding via een administratieve procedure met zelfzorg en mantelzorg zal stuiten op de grote financiële belangen die er nu mee gemoeid zijn (SCR 1982). Menig advocaat leeft van echtscheidingen. Het is een van de voorbeelden van de rigiditeit die onze samenleving op verschillende terreinen kenmerkt.

Een toekomstvisie

In het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 wordt een aantal krachten genoemd die de toekomst zouden bepalen. Daarbij staan veranderingen in waarden en normen centraal. Gesteld wordt dat de gevolgen van de ontwikkelingen op drie niveaus te onderkennen zijn, namelijk die van de waarden, die van de maatschappelijke structuren en die van de autonome ontwikkelingen en organisaties. Tussen de waarden en de maatschappelijke structuren bestaat een onderlinge beïnvloeding. Als maatschappelijke structuren worden gewijzigd, kan dat leiden tot veranderingen in waarden. Als de opvattingen wijzigen, kan dat een zodanige druk op structuren betekenen dat verandering daarin onvermijdelijk is. Het zijn onlosmakelijke processen. Het betekent evenwel dat sturingspogingen via structuren vooral kans op succes hebben als ze aansluiten bij veranderende opvattingen.

In de inleiding spreekt Idenburg van een *push*-model en een

pull-model. Het eerste is deterministisch: de toekomst is kenbaar door extrapolatie uit het verleden. Het tweede is voluntaristisch: de toekomst is maakbaar vanuit het heden. Het lijken de twee uitersten te zijn van een dichotomie die een scala van tussenvormen heeft. De werkwijze die ik hier voorsta, is op basis van extrapolatie van waarden na te gaan wat de toekomstkansen van nieuwe ontwikkelingen zijn die wel gestuurd kunnen worden. Het zal mijns inziens de kunst zijn om hoopgevende krachten maatschappelijk te versterken en/of te ontwikkelen. Zolang ze aansluiten op veranderende waarden moeten ze mensen nieuwe wegen kunnen bieden en voor de samenleving als geheel aantrekkelijk zijn.

Allereerst zal ik dan duidelijk moeten zijn over nauwelijks te keren ontwikkelingen in waarden en inzichten. Belangrijke kenmerken van het toekomstbeeld op het terrein van leefvormen zijn: *voortgaande individuatie;grotere nadruk op individuele keuzen; toenemende behoefte aan individuele economische onafhankelijkheid; streven naar democratische verhoudingen; pluriformiteit van leefvormen in de samenleving; diversiteit van leefvormen in één mensenleven*. Tegen deze achtergrond dient een toekomstvisie te worden geplaatst.

De atomisering reken ik niet tot deze voortgaande krachten, omdat deze atomisering vooral een gevolg is van een gebrék aan keuzemogelijkheden dat is ontstaan door de uniformiteit van het gesloten gezinsleven. Een van de belangrijkste uitdagingen is volgens mij de atomisering in wonen en leven tegen te gaan, terwijl de voortgaande individuatie en groeiende behoefte aan privacy niet in het gedrang komen.

Veranderingen in de primaire leefsfeer gaan in feite langzaam, omdat de waarden (sterk) verinnerlijkt zijn in de jeugd. Bij snelle technische en biologische veranderingen die nieuwe opvattingen mogelijk maken, kunnen deze toch achterblijven. Maar juist ook in de sfeer van de primaire leefvormen liggen belangrijke keuzemomenten en perspectieven voor creatieve verandering die het maatschappelijk leven flexibeler en minder gespannen kunnen maken. Van het verleden is te leren dat een brede onderlinge hulpverlening mensen houvast en steun kan geven. De risico's van ongewenste vereenzaming zijn daardoor geringer. Deze oude vormen kunnen zeker niet worden teruggehaald om-

dat ze, bijvoorbeeld wat betreft de hiërarchische verhoudingen en het gebrek aan privacy, strijdig zijn met de eerder genoemde veranderende waarden en inzichten. Omdat vriendschap en tussenmenselijke contacten wel een duidelijke plaats hebben in het veranderende beeld, kan de hoop gevestigd worden op een nieuw tussenkader dat in het dagelijks functioneren meer betekenis kan krijgen.

Dit tussenkader is dan *de zelf gekozen vriendengroep*, waartoe ook familieleden kunnen behoren. Het is wenselijk aan dit tussenkader meer functies te verlenen. Deze vriendschapsnetwerken hoeven niet statisch te zijn; ze kunnen van samenstelling wisselen en in elkaar overlopen wat betreft de functievervulling. Een integratie van mensen in vriendschapsnetwerken kan de afstand tussen overheid en paar/individu verkleinen. De verantwoordelijkheden voor het individuele welzijn worden verlegd van de samenwerking tussen gesloten gezin en overheid naar een breder tussenkader. Deze tussenkaders ontstaan echter niet zo gemakkelijk in de huidige structuren die afgestemd zijn op het gesloten gezin; voorwaardenscheppend beleid kan de ontwikkelingen versnellen.

De idee van het toenemende belang van vriendschapsnetwerken sluit aan op de veranderende denkbeelden binnen nu nog beperkte kring. De ontwikkeling van een grotere openheid van huwelijk en gezin heeft zich al duidelijk ingezet. Nieuwe leefvormen worden meer en meer geaccepteerd, dat wil zeggen nog maar weinig afgekeurd: ‘Centraal Wonen’ door 38 procent; ‘samenwonen met kinderen’ door 30 procent; ‘samenwonen’ door 20 procent van de bevolking; ‘homoseksuele relatie’ door 17 procent; de ‘Living-Apart-Together relatie’ door 14 procent; ‘alleenstaanden’ door 2 procent. De minst geaccepteerde leefvorm is de commune die door een kleine meerderheid wordt afgekeurd (SCR 1982). Dit is begrijpelijk omdat deze leefvorm indruist tegen de toenemende behoefte aan privacy en economische zelfstandigheid. In de commune dient zoveel mogelijk gemeenschappelijk te gebeuren. Dit is niet of veel minder het geval bij Centraal Wonen en bij de woongroepen, waar de individuele privacy een hoge status geniet.

Bij verschillende groeperingen, zoals bejaarden, gehandicap-

ten, vrouwen, zetten de zelfstandigheidspogingen door. Deze pogingen staan op gespannen voet met het ideaal van het gesloten gezinsleven, maar ze vinden duidelijk aansluiting bij een grotere betekenis van het vriendschapsnetwerk. Decentralisatie van voorzieningen, een proces dat zo'n belangstelling geniet, is veel moeilijker te realiseren op regiobasis dan op basis van vriendschapsnetwerken en individuele keuzen.

Om het vriendschapsnetwerk een kans te geven dient het individu de eenheid te zijn die voor de overheid centraal staat en niet het gezin of de economische leefeenheid. Individualisering in de zin van economische zelfstandigheid van het individu is dan noodzaak. Want, het lijkt misschien paradoxaal, *individualisering bevordert het sociale wonen en leven; het gesloten gezin als uitgangspunt bevordert het alleen wonen (en leven)*. Het omgekeerde wordt vaak gesuggereerd. Door echter te bepalen dat samenwonenden (eventueel gehuwden) minder behoeften hebben dan alleenwonenden, wordt het alleen wonen vanuit ons sociale zekerheidsstelsel gesubsidieerd. Dat gebeurt bovendien in een tijd dat mensen privacy hoger zijn gaan waarderen. Ze verliezen minder graag dan vroeger rechten omdat ze de keuken en het bed delen met een ander. Individualisering maakt een herverdeling van inkomsten noodzakelijk, opdat iedere volwassene een individueel inkomen krijgt en niet - zoals nu nog wel het geval is voor de betaald werkenden - een gezinsinkomen. Dit individuele inkomen zal belangrijk lager zijn dan het huidige inkomen, waardoor het aantrekkelijk wordt dagelijkse zaken, zoals wonen en eten, met een of meer anderen te delen. Het hoeft daarbij niet steeds te gaan om alles omvattende liefdesrelaties. De eigenaardige gedachte, gevoed door het romantische liefdesideaal, heeft postgevat dat samenwonen alleen mogelijk is als de ander in alle levensbehoeften voorziet. Daarmee is alleen wonen overmacht geworden en geen keuze; men heeft de ware Jacob(a) niet gevonden. Enige flexibiliteit wordt ermee niet gevraagd van mensen en alleenstaanden zijn bij voorbaat ‘zielig’. Zo is het bijvoorbeeld onbegrijpelijk dat bij de pogingen de problemen van bijstandsmoeders op te lossen niet systematisch wordt gezocht naar mogelijkheden meerdere éénoudergezinnen in een (eensgezins-)huis te huisvesten. De huidige financiële regelingen bevorderen

de atomisering. Als het kostwinnersprincipe weer ingevoerd zou worden, zal dit in nog sterkere mate het geval zijn. De samenleving subsidieert dan de atomisering die sociaal, ruimtelijk en voor het milieu als zeer onwenselijk moet worden beschouwd.

Economische individualisering is ook al vereist omdat de pluriformiteit door vriendschapsnetwerken zodanig vergroot wordt, dat een andere eenheid dan het individu voor het behoeftecriterium tot onmogelijke (controle)problemen leidt. Bovendien zullen de relatief welgestelden vooreerst het meest profiteren van deze beperking, omdat onder hen de intrinsieke waarde van het gesloten gezinsleven sneller aan belang inboet.

Met een *herverdeling van inkomsten* dient een *herverdeling van betaalde arbeid en huiselijke activiteiten* gepaard te gaan. Ook dit sluit aan op veranderende denkbeelden. Dat het huishoudelijke werk tussen man en vrouw verdeeld zou moeten worden, vindt in. 1981 al 61 procent van de bevolking, achter verdeling van het betaalde werk over mannen en vrouwen staat 57 procent (SCR 1982). Een grote meerderheid vindt de huishouding en de kinderopvang ook zaken van de man. Jongeren zijn deze mening vaker toegedaan dan ouderen.

Gegeven het vergrote bewustzijn omtrent een onwenselijke, rigide rolverdeling tussen mannen en vrouwen is het zelfs 20 dat de huidige economische crisis en de gegroeide werkeloosheid de mogelijkheden van het doorzetten van een echte emancipatie van vrouwen en mannen vergroot. In een welvarende samenleving met werk in overvloed zouden vrouwen met hun pogingen in het maatschappelijk bestel door te dringen, algauw aan de marge blijven hangen. De man verdient met een veertigurige werkweek het gezinsinkomen, de vrouw mag wat bijverdienen. Parttime werk, lage klassering, geringe ambitie en vrijblijvendheid voor vrouwen worden erdoor in de hand gewerkt.

Bij de huidige economische omstandigheden ligt de situatie anders. De noodzaak van arbeidstijdverkorting voor ieder wordt overduidelijk. De aandacht voor deze mogelijkheid en de pogingen problemen rond arbeidstijdverkorting op te lossen, zijn versneld toegenomen. Voor jongeren zal steeds meer een korte arbeidstijd van bijvoorbeeld dertig uur de wekelijkse wer-

kelijkheid worden. Dit levert nauwelijks meer een gezinsinkomen op. Vrouwen zullen, ook als er kinderen zijn, blijven werken. Het is voor ouders dan zaak hun dochters een goede opleiding te geven, om tenminste wat dit betreft hun dochters niet anders te behandelen dan hun zoons.

Door de afname van het aantal betaalde arbeidsuren van de man, kan hij meer doen in de huishouding en aan de opvang van kinderen. Daarmee werkt de economische crisis verdergaande emancipatie van vrouwen en mannen in de hand. De vrouwenbeweging heeft de afgelopen vijftien jaren belangrijk werk verzet, want zonder haar inspanningen was er veel minder sprake geweest van een gegroeid bewustzijn omtrent een rigide en beperkende rol- en taakverdeling op maatschappelijk en op huiselijk terrein. Dan waren vrouwen bij een economische crisis makkelijker terug te wijzen naar de onbetaalde sector.

Op welke terreinen kan inbreng worden verwacht van een vriendschapsnetwerk? Belangrijke zaken zijn in dit verband: het wonen, de opvang en opvoeding van kinderen, de emotionele opvang van en genegenheid tussen volwassenen; de vrijetijdsbesteding. Zonder de privacy per individu, paar of gezin te verliezen, kunnen meer geïntegreerde woonvormen een grotere gezamenlijkheid bevorderen. De *huisvesting* is momenteel vooral gericht op de paar- of gezinseenheid met alle leeffuncties binnen de eigen woning en doorgaans met verlies van individuele privacy. Door een andere en meer flexibele woningbouw kan aan het grotere groepsleven een belangrijker plaats worden gegeven, onder andere voor gezelligheid, huishouding, koken, kinderopvang, apparatuur. Via de woningbouw kan veel gestimuleerd worden; mensen kunnen creatieve andere vormen zoeken voor dagelijkse problemen. De woningbouw neemt een belangrijke plaats in in het veranderingsproces. Een woning lijkt bij voorbaat een statisch gegeven te zijn, dat bij verandering van invulling van de primaire leefvorm niet meeverandert. De diversiteit in een mensenleven en in de samenleving groeit en de woningbouw moet er vroegtijdig op inspelen. Dat zal in de toekomst veel creativiteit van de bouwers vragen, omdat veel flexibiliteit en variatie nodig zijn.

Een samenleving die de *socialisatie* van het eigen nageslacht verwaarloost, werkt aan haar eigen ondergang. In onze samenleving ligt nu een grote directe verantwoordelijkheid bij een of twee ouders, met een ermee op gespannen voet verkerende bredere samenlevingsverantwoordelijkheid van het onderwijs. In de economische structuur is het hebben van kinderen een dure aangelegenheid geworden. Behalve dat de kinderen zelf duur zijn in het levensonderhoud, moet bovendien vaak één ouder haar (zijn) inkomsten opgeven. Economische individualisering moet tenminste ook betekenen dat in de herverdeling van inkomsten de kinderen betrokken worden. Een basisinkomen per kind, dat overigens niet zo hoog mag zijn dat het een 'fokpremie' is, is noodzakelijk in een toekomstig model. De in het nieuws zijnde 'feminisering' van de armoede (bijstandsmoeders) hangt samen met het feit dat onze samenleving de financiële verantwoordelijkheden voor de kinderen voor een te groot deel aan de ouders overlaat. Met evenveel recht kan van een 'infantilisering' van de armoede worden gesproken. Het zijn daarentegen wel de kinderen die in de toekomst de oude dag van zeer vele bejaarden moeten gaan verzorgen. Vele van die toekomstige bejaarden betalen op het moment premie voor een pensioen wat hun het gevoel geeft dat het om een zelfverdiend recht gaat. Maar er zullen toch goed functionerende mensen moeten zijn die dit 'recht' gestalte geven. De huidige bejaarden zijn ook afhankelijk van de huidige werkenden.

Kinderen moeten opgevangen en opgevoed worden. Zij hebben vertrouwde mensen nodig in hun omgeving om zich een eigen plek te gaan verwerven. De grote nadruk op die ene moederfiguur als degene die dit vertrouwen en die genegenheid geeft, draagt vele risico's in zich. Die ervaring legt bij het jonge kind de idee vast dat hij/zij van één persoon alles kan verwachten. Als die persoon wegvalt, stort het leven min of meer in. Dit reproduceert zich bij de latere partner/huwelijksrelatie. Als daarin verbreking van de band dreigt, is er doorgaans alleen maar een onverdraaglijke leegte. Het is wenselijk dat het jonge kind leert dat het bij meer mensen terecht kan. Juist daarbij kan een zelfgekozen vriendenkring een belangrijke rol vervullen. Het zal zeker niet makkelijk zijn verantwoordelijkheden voor eigen kin-

deren met meerdere mensen te delen. Het zal spanningen met zich meebrengen die echter niet onoverkomelijk hoeven te zijn. Er staat dan tegenover dat het belang van de ouders, van de kinderen én van de samenleving ermee gediend is. Want door het uitbreiden van de verantwoordelijkheden zullen noodsituaties zich minder voordoen en worden er aan het kind ruimere ontplooiings- en opvangmogelijkheden geboden.

Het huwelijk, de paarrelatie en het gezin zijn lange tijd beschouwd als de meest wezenlijke kaders van waaruit men *emotionele steun, intieme genegenheid, opvang in moeilijke situaties* en dergelijke kon verwachten. Het werden gezinstaken van groeiend belang. Wat in vroeger tijden mede tot de taak van buurt, familie en kerk gerekend werd, ging exclusief het gezin toebehoren. Daarbij komt nog dat aan gevoelens binnen de paarrelatie en de ouder-kindrelatie een grotere prioriteit werd toegekend. Het is nu vooral dit terrein dat verbreding behoeft om het menselijk (samen)leven minder kwetsbaar te maken.

Een ondoorzichtig netwerk van *maatschappelijke dienstverlening* kreeg als gevolg van die emotioneel kwetsbare positie van mensen gestalte. Er moet naar worden gestreefd deze combinatie van gesloten gezin en professionele hulpverlening als opvangkaders op den duur gedeeltelijk te vervangen door de vriendengroep.

Er zijn al duidelijk *aanzetten* in deze richting waar te nemen; ze kunnen worden versterkt door een beleid. Zo komt de nadruk bijvoorbeeld al meer te liggen op zelfzorg en mantelzorg (zorg van personen in de directe omgeving). Als ook via het wonen de integratie (met behoud van privacy) bevorderd wordt, is een directe en dagelijkse hulpverlening beter mogelijk. Bij deze zorg- en genegenheidssector valt te denken aan zaken als gezelligheid, delen van huishoudelijk werk, hulp bij ziekte, hulp aan ouderen en invaliden, meer specifieke hulp bij relatieproblemen, praktische en emotionele hulp bij uiteenvallen van relaties. Het is duidelijk dat deze zaken, vooral als ze zich als een ernstig probleem voordoen, niet alle opgelost kunnen worden via een vriendennetwerk. Maar het is wel zeker dat als mensen zich meer met andermans zaken durven te ‘bemoeien’, de officiële dienstverlening sterk in omvang kan worden teruggebracht en

minder ondoorzichtig hoeft te zijn. Als mensen de vaardigheden leren in het tussenmenselijke verkeer kleine spanningen op te lossen of te overwinnen, want die zullen optreden bij onderlinge hulpverlening, zal deze vorm van hulpverlening door bekenden en vrienden een adequate blijken te zijn. Dat valt nu al te constateren bij de pogingen van zelf- en mantelzorg.

Bij een duidelijke functie voor de bredere vriendengroep is het ook eerder mogelijk de zieke thuis te houden. De *gezondheidszorg* als specifieke vorm van maatschappelijke dienstverlening kan belangrijk verlicht worden. Als er werkelijk een tijd komt waarin betaalde arbeid eerlijker verdeeld wordt via arbeidstijdverkorting, hebben mensen meer de mogelijkheid elkaar af te wisselen bij het verzorgen van zieken en bejaarden. Als de taken binnen een wat grotere groep worden verdeeld, worden ze minder zwaar. Het langdurig verzorgen van zieken binnen het gezin is vaak een te zware opgave. Met nieuwe vormen van solidariteit kan de gewenste overgang van tweede-lijn- naar eerste-lijngezondheidszorg, die zeker zijn grenzen heeft (SCR 1980), langs een natuurlijke weg verlopen.

De bredere opvang betreft ook de *vrijetijdsbesteding en recreatie*. Alleenwonenden ondervinden (grote) problemen bij het zoeken naar gezelschap voor vakantie, bioscoop of theater, dagje uit enzovoort. Bij een opener gezinsfunctioneren kan de recreatieve functie meer dan voorheen bij een bredere vriendenkring worden gelegd. Alleen al voor de culturele sector, die in een precaire situatie verkeert, kan dat van groot belang zijn. Het aangewezen zijn op één ander (plus oppas als er kinderen zijn) alsook de onvindbaarheid van een of meer anderen om iets te ondernemen, verminderen de deelname aan culturele en andere activiteiten buitenshuis. Als vrienden meer worden ingeschakeld bij recreatie en ontspanning zal een breder bereik van de voorzieningen op dit terrein daarvan het gevolg zijn. Maar ook binnenshuis kunnen ontspanningszaken worden gedeeld waardoor ongewenste contactarmoede kan afnemen. Een uitzending via een videorecorder hoeft niet voorbehouden te zijn aan gezinsleden die een afgesloten eenheid bewonen. Samenwerken in niet rigide vriendengroepen is een belangrijke voorwaarde om ook de gezamenlijke ontspanning een kans te geven.

Een wezenskenmerk van de democratie is de *politieke en bestuurlijke participatie* van veel mensen en uit brede lagen van de bevolking. De politieke en bestuurlijke participatie is echter gering en ongelijk verdeeld (SCR 1976). Verder valt, vooral bij de laaggeklasseerden, een negatieve houding ten opzichte van de politiek te bespeuren. Maar het vergroten van de participatie van burgers staat weer op gespannen voet met de gesloten gezinsideologie. Voor de (t)huisvrouw is een grotere politieke participatie vaak praktisch uitgesloten omdat zij nauwelijks ervaring heeft met het vergaderleven waarin het woord voeren in openbare sferen een belangrijke rol speelt. Dit is direct ook een verklaring van de weerzin en geringe participatie van laaggeklasseerden. Politiek en besturen zijn bezigheden voor hoger opgeleide mannen met goede banen die een 'huisvrouw' hebben voor de dagelijkse zorg en voor eventuele kinderen.

Voorwaarde voor een bredere verspreiding is herverdeling van betaald en huiselijk werk, een groeiende democratisering via medezeggenschap in bedrijven en een doorbreken van de gezinsgeslotenheid. Vanuit vriendschapsnetwerken kunnen gemakkelijker impulsen komen voor het politieke leven. De kans voor het individu om mensen te treffen waarmee zinnig over bepaalde politieke zaken die haar of hem sterk raken, gepraat kan worden, is groter. Deze inbreng van een breder tussenkader kan via enkele woordvoerders de politieke arena bereiken. Met dit al is naar men zegt - waaronder woordvoerders van het Sociaal en Cultureel Planbureau - de democratie gediend.

Voorwaardenscheppend beleid

Hoe verdraagt zo'n nieuwe visie zich met de rigiditeiten van vandaag ofwel in hoeverre is sturing via overheidsorganen mogelijk? Een visie op veranderingen in de primaire leefsfeer kan niet anders dan vele beleidssectoren raken. Alleen vanuit een integrale aanpak zal sturing mogelijk zijn.

Het kenmerk van nieuwe leefvormen is dat ze voorgeleefd moeten worden voordat van een institutionalisering sprake kan zijn. Het exclusieve en gesloten gezin heeft ook langs deze weg

zijn intrede gedaan. Op beperkte schaal vindt dit leven in vriendschapsnetwerken al plaats, maar dat is niet erg zichtbaar voor grotere bevolkingsgroepen. Bovendien worden deze pogingen om vanuit een zelfstandige opstelling in een verantwoordelijke relatie met anderen te leven door menigeen (in de media) verward met ik-tijdperk, narcisme, egoïsme en dergelijke. Het lijkt voort te komen uit de (begrijpelijke) angst het oude vertrouwde te verliezen. Dit oude vertrouwde blijkt evenwel in de huidige samenleving grote problemen te scheppen. Een eerste vereiste is, en in zekere mate kan de overheid via subsidies bijvoorbeeld invloed uitoefenen, de informatiesector te gebruiken voor een mentaliteitsverandering.

a Via de media dienen de positieve aspecten en mogelijkheden van het leven vanuit vriendschapsnetwerken met behoud van individuele (of paar-) privacy te worden getoond. Aan wederkerige zorg en verantwoordelijkheid voor elkaar in grotere groepen kan vorm gegeven worden. Voorbeelden zijn daarbij van groot belang en deze voorbeelden moeten zichtbaar worden gemaakt.

In de woningbouw worden nieuwe ideeën ontwikkeld betreffende een meer flexibele, minder uniforme bouw van huizen waarbij ook het groepswonen een plaats heeft. Er kunnen bijvoorbeeld eenheden voor koken, wassen, wc worden geplaatst met daar omheen individuele kamers waardoor privacy is gewaarborgd. Minder ingrijpend maar wel kostbaarder is de grotere integratie van wooneenheden die alle een eigen natte cel en kookgelegenheid hebben, naast een gezamenlijke ruimte met keuken. In een tijd waarin de economische mogelijkheden gering zijn, is men geneigd zich te beperken tot het (tijdelijk) goedkoopste. Dat zijn momenteel de eensgezinshuizen/wooneenheden omdat de ervaring daarmee groot is.

Hierbij geldt zeker dat wat nu goedkoop is op den duur duurkoop is, omdat op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met sociale ontwikkelingen naar een grotere pluriformiteit en naar meer verandering in één mensenleven. Woningen die nu voldoen, doen dat binnen afzienbare tijd niet meer. Geringe integratie van wooneenheden, wat op zichzelf een dure bouw is,

desintegreert het sociale leven. De woningbouw is van essentieel belang.

b Er moeten snel op royale schaal wooneenheden worden gebouwd die flexibel zijn in het gebruik en de groepsintegratie bevorderen met behoud van privacy. Daarbij kan eerst worden gezocht naar die bouwvormen die, als ze in de toekomst op grotere schaal worden gebouwd, relatief goedkoop zijn door gezamenlijk gebruik van enkele woonelementen. Met de meer luxueuze vormgevingen zal moeten worden gewacht tot economisch rooskleuriger tijden aanbreken.

c De voorschriften van overheidswege die er zijn voor huizen en die onder andere de goedkope bouw van groepswoningen bemoeilijken, dienen zeer kritisch te worden bezien en zo mogelijk te vervallen of te worden vervangen door meer adequate voorschriften.

Grotere integratie en gezamenlijkheid is niet mogelijk zolang we de taken strikt verdelen én zolang we een klasse (te hard) werkenden plaatsen tegenover een klasse (ongewenste) werklozen. Bij de huidige schaarste aan betaald werk en bij de huidige slechte economische situatie valt weinig te verwachten van een systeem waarin de persoonlijke vrijheid van ieder om het aantal betaalde werkuren zelf vast te stellen wordt gerespecteerd, waarbij dan nog een nadruk ligt op in het verleden verworven rechten (op veertig uur). Met harde hand zal moeten worden ingegrepen; wel met overgangsmaatregelen voor degenen die in het verleden hun leven vorm gaven en door de nieuwe ontwikkelingenin de knel zouden komen.

d Herverdeling van betaald werk door een kortere werkweek voor ieder, herverdeling van vrijwilligerswerk en herverdeling van taken binnenshuis ten aanzien van huishouding en kinderopvang dienen met kracht te worden nagestreefd.

Gekoppeld aan de vergrote economische zelfstandigheid per individu dient ook het individu centraal te worden gesteld in het sociale verzekeringswezen en bij de bepaling van financiële behoeften. Terwijl financiële samenwerking en ondersteuning in vriendschapsnetwerken goed mogelijk blijven, zullen toch de

rechten bij het individu moeten worden gelegd. Geld is macht en men mag er daarom niet van uitgaan dat de directe omgeving in moet springen. De kans op sterke onderlinge spanningen die het overige tussenmenselijke functioneren bemoeilijken zou dan groot zijn. Overigens zal het centraal stellen van het individu in economisch opzicht de sociale integratie eerder bevorderen dan tegengaan. Omdat het om een (geleidelijke) herverdeling moet gaan, kan verder niet worden gesteld dat deze individualisering duur is. Door de groeiende pluriformiteit is de economische individualisering noodzakelijk, want een stelsel dat niet op het individu gericht is, is duur vanwege de grote mogelijkheden van (nauwelijks als zodanig ervaren) 'criminele' activiteiten. Algemene financiële regels moeten zo min mogelijk afhankelijk zijn van menselijke beslissingen waar de overheid geen vat op heeft. Woonvorm, burgerlijke staat, bestaan van een intieme relatie, gezamenlijk eten en dergelijke zijn geen adequate criteria om een variatie in financiële behoeften aan te brengen.

e Maatregelen in de sfeer van de sociale zekerheid, de belastingen, pensioen enzovoort, dienen erop gericht te zijn het individu (dus ook het kind) als economische eenheid te (gaan) beschouwen. Een geleidelijke individualisering met overgangsmaatregelen is noodzakelijk.

Indien er bredere kaders ontstaan waarbinnen gedeelde verantwoordelijkheid voor kinderen gestalte krijgt, wordt de positie van het kind minder kwetsbaar. Daarnaast is een grotere verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel van belang; het nageslacht is ook een zaak van de samenleving. Kinderen zijn geen persoonlijke (financiële) luxe, kinderen bepalen mede de voortgang van het geheel.

f De overheid dient de opvang en begeleiding van (zeer) jeugdigen mede te financieren, onder andere via gratis onderwijs en opvang vanaf zeer jeugdige leeftijd (behalve het gangbare onderwijs ook crèches, dagverblijven en dergelijke).

g De overheid dient ervoor te zorgen dat het onderwijs zich niet alleen bezighoudt met kennisoverdracht, maar ook met andere zaken zoals levensbeschouwelijke inzichten, politiek handelen en de consequenties, omgang tussen mensen, besteding en beleving van vrije tijd.

h De overheid dient de opvang van jongeren door meer dan een of twee ouders te stimuleren onder andere door vanuit de professionele hulpverlening aan gezinnen (mob's bijvoorbeeld) deze mogelijkheid te onderzoeken en te propageren.

Op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening zijn vele deelvoorwaarden te noemen. Ik zal me hier beperken tot enkele hoofdlijnen, waarbij aan de vriendengroepen een aanmerkelijk grotere taak wordt toegedacht.

i Vanuit de maatschappelijke dienstverlening in de vorm van gezinszorg, bejaardenzorg, invalidenzorg, jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg dienen impulsen gegeven te worden aan individuen om zich in groeiende mate te richten tot de eigen (gekozen) sociale omgeving.

j De gezondheidszorg dient krachtig voort te gaan met het streven naar minder intramurale en meer extramurale verzorging. Daarnaast dient men zich bij preventie (nulde-lijn) steeds meer te gaan richten op bredere tussenkaders van vriendengroepen in plaats van op het gesloten gezin.

In een samenleving waarin de vrije tijd de (on)betaalde arbeidstijd sterk gaat overheersen, vraagt deze sector zeker de aandacht. Ook op dit terrein kan bewust ingegrepen worden om in gang zijnde veranderingen te versnellen.

k Recreatieve voorzieningen en culturele activiteiten dienen zich meer te richten op gebruik door pluriform samengestelde groepen en door enkelingen dan op gezinsgebruik (kinderkortingen zijn veel meer aan te bevelen dan gezinskortingen).

l Er dienen meer ontmoetingsplaatsen geschapen te worden waar enkelingen, paren en andere groepen anderen op informele wijze kunnen treffen. Gedacht kan daarbij worden aan (eet)gelegenheden voor min of meer besloten groepen. In tegenstelling tot in restaurants en dergelijke in hun huidige vorm kunnen de persoonlijke herkenning van en het vertrouwd raken met meerdere anderen dan vanzelfsprekend optreden. Plaatselijke bejaardensosen en jeugdsosen zijn voorbeelden van dergelijke gelegenheden.

m Bestuurlijke en politieke participatie in de vrije tijd dient be-

vorderd te worden binnen bredere lagen van de bevolking door medezeggenschap op vele fronten te leren en te stimuleren.

Tenslotte kunnen op justitieel terrein veranderingen gestimuleerd worden die voor het sociale leven van belang zijn. De (samen)ieefcontracten kunnen veel meer door de betrokkenen zelf worden opgesteld. Pluriformiteit maakt een monopoliepositie van een uniform (huwelijks)contract onwenselijk. Verbreking van contracten dient dan ook een procedurele zaak te zijn en niet één die steeds rechters en advocaten aangaat. Misdaden in de primaire leefsfeer (zoals verkrachting, kindermishandeling) moeten minder voorzichtig benaderd worden. De overheid kan bevorderen dat vanuit de sociale omgeving meer signalen komen als van een (chronisch) gewelddadige situatie sprake is.

- *n* Gestimuleerd dient te worden dat afspraken tussen mensen per paar of groep worden vastgesteld en dat ook per paar of per groep de verbreking wordt geregeld. Bij problemen bij het nakomen en bij verbreken van contracten dient de vriendenkring een grotere rol te krijgen, wat door de officiële hulpverlening kan worden bevorderd.
- *o* Er dient meer kennis te worden verschaft over de herkenning van gewelddadige situaties in huishoudens en over de mogelijkheden om vanuit de directe sociale omgeving hulp te bieden zonder dat direct de justitie er aan te pas komt.

Al met al mag worden verwacht dat bij een grotere betekenis van het vriendschapsnetwerk een *constructieve onderlinge sociale controle zal* toenemen die van wezenlijk belang is voor de samenleving als geheel.

Tenslotte

Godsdienst wordt wel eens opium voor het volk genoemd. De godsdienst heeft de mensen behalve angsten en gevoelens van uitsluiting, ook veel steun gegeven en moed om voort te gaan. Voor de samenleving is de godsdienst een beperkende én

stuwende kracht geweest. Waarden en normen die via de godsdienst verspreid zijn, hebben belangrijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt. Zonder een sterk arbeidsethos dat door de godsdienst gestalte kreeg (en dat onder de huidige omstandigheden niet altijd meer wordt gewaardeerd) zou de samenleving een meer primitief karakter hebben.

In de twintigste eeuw was er sprake van een voortgaande secularisatie, je zou kunnen zeggen dat die officiële godsdienst en de werking ervan minder nodig waren in de veranderde samenleving. De secularisatie houdt niet in dat de religiositeit in onze samenleving verdwijnt. De monopoliepositie van de kerkelijke leer doet dat wel; daarnaast blijven mensen kiezen voor een religieuze levensbeschouwing, eventueel met een meer persoonlijke of groepsgebonden invulling. De afhankelijkheid van de kerk is geringer. Anderen kiezen voor levensbeschouwingen die niet religieus zijn.

Een analogie tussen godsdienst en gesloten gezin is er duidelijk, alhoewel de godsdienst enkele stappen 'voor' ligt. Het gesloten gezin (met de centrale exclusieve plaats van liefde tussen man en vrouw, ouder en kind) kan als opium voor het volk worden beschouwd. Het heeft voor individuen zeker nut gehad, maar het heeft ook angsten en uitsluiting van mensen in de hand gewerkt. Maatschappelijk heeft het lange tijd enige stabiliteit verzekerd in een snel veranderende en daardoor onzekere samenleving. Het ziet er naar uit dat dat gesloten gezin minder nodig is in de huidige tijd en in de naaste toekomst. Het wil, net als bij de godsdienst, niet zeggen dat het (gesloten) gezinsleven zal verdwijnen. Wel zal de monopoliepositie ervan minder sterk worden en er zal meer ruimte zijn voor individuele keuzen en een eigen invulling van het gezinsleven. Ook zal een groeiend aantal mensen kiezen voor andere leefvormen dan het gezin.

Zoals in het begin werd gesteld, zijn goede generatieve metaforen over de primaire leefsfeer van grote waarde. Probleemdefinities kunnen erdoor veranderen, wat een ingebouwd en destructief werkend conservatisme tegengaat. Wellicht kan het Sociaal en Cultureel Planbureau een prijsvraag uitschrijven en de beste metaforen selecteren. De volgende uitspraken, die ook be-

doeld zijn als samenvatting van het voorgaande, kunnen wellicht als voorbeeld dienen. Alhoewel de meeste van deze uitspraken geen duidelijk metafoor-karakter dragen, kunnen ze doorgaans wel leiden tot minder gebruikelijke probleemdefinities.

- Economische individualisering verrijkt het sociale leven;
- de huidige woningbouw graaft een graf voor het sociale leven;
- de solidariteit van werklozen met in meertijdbanen (40 uur per week) werkende mensen zal verdwijnen;
- de huidige economische crisis versnelt het proces van mannen- en vrouwenemancipatie;
- in de huidige tijd bemoeilijkt de (exclusieve) Liefde het in een huis samenwonen van volwassenen;
- alleenwonen moet beschouwd gaan worden als een luxueuze keuze;
- de samenleving wentelt de armoede nu vooral af op kinderen (en hun moeders [vaders]);
- sterke nadruk op de paarrelatie werkt vereenzaming in de hand;
- de vriendenkring moet de hoeksteen van de samenleving worden.

Dr C.A.C. Klaassen
De zorg voor de cultuuroverdracht

Inleiding

De cultuuroverdracht in het onderwijs zal de komende jaren niet kunnen ontkomen aan ingrijpende veranderingen. In het recente verleden lag de nadruk nog steeds sterk op het opslaan en kunnen reproduceren van een bepaalde hoeveelheid kennis, houdingen en vaardigheden. Meer en meer wint de gedachte veld dat er veel efficiëntere manieren zijn om kennis op te bergen dan in het geheugen van leerlingen. De leerling wordt dan meer gezien als een kennis ontwikkelaar(ster) en gebruik(st)er. Bovendien kan het onderwijs steeds minder gelden als exclusieve informatiebron. Het ontdekken, selecteren en creatief omgaan met informatie wordt belangrijker. Deze ontwikkeling vormt één van de indicaties, die noopt tot een heroriëntatie op de functie van het onderwijs en geeft ook een ander zicht op de relatie cultuuroverdracht en cultuurvorming. De vraag naar de kwaliteit van het onderwijs is daarbij in het geding.

In het educatiebeleid neemt de discussie over de inkrimping en distributie van de financiële middelen een eerste plaats in. Maar daarbij wordt zowel bij de verantwoording van bezuinigingsmaatregelen als bij verzet daartegen de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs benadrukt.

In 1981 verscheen een ministeriële nota over de algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling van het onderwijs.[1] In het voorwoord bij deze nota haastten de bewindslieden zich mee te delen dat de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs in feite niets nieuws is. Immers, de bewaking van de deugdelijkheid van het onderwijs is vanouds een grondwettelijke taak van de overheid. Toch is het opvallend dat in de jaren vijftig, zestig en

zeventig de kwaliteit van het onderwijs als argument sporadisch naar voren kwam. Slechts af en toe haalde een bezorgde hoogleraar de krant met de aloude stelling dat het intellectuele niveau van de studenten scherp gedaald was in vergelijking met vroeger. Ook in het debat over de middenschool werd de kwaliteit van het onderwijs in het geding gebracht. De vrees werd geuit dat de middenschool zou leiden tot eenheidsworst of wat dies meer zij.

In de genoemde ministeriële nota wordt ervan uitgegaan dat handhaving van de kwaliteit van het onderwijs in de komende jaren problematischer zal zijn dan in de afgelopen decennia. De verwachte problemen vloeien deels voort uit gewijzigde omstandigheden en deels uit veranderde doelstellingen waartoe de educatie moet bijdragen.

Zo is er sprake van verminderde onderwijsuitgaven, afnemend aantal leerplichtige leerlingen als gevolg van de geboortendaling, de moeilijke relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, de problemen rond de toekomstkansen van de leerlingen en de invloed van nieuwe technologische ontwikkelingen zoals de toepassing van de micro-elektronika binnen en buiten het onderwijs.

De veranderde vraag naar onderwijs is ook van grote invloed en brengt de doelstellingen ter discussie. Het betreft hier onder meer de toestroom van andere categorieën van onderwij svragenden en opvattingen waarin het bestaande onderwijs minder relevant geacht wordt.

Onder invloed van de snelle kennisveroudering, de vergroting van de beroepsmobiliteit, de emancipatie van de arbeidersklasse, de vrouwenemancipatie en de verandering van Nederland in een multi-culturele samenleving, is ook de inhoud van de educatie onder druk komen te staan. Meer dan in het verleden zal educatiebeleid waarschijnlijk ook op de inhoud van het aanbod gericht moeten zijn. Tegen de achtergrond van de Nederlandse (onderwijs)verhoudingen is het daarbij een relevante vraag in hoeverre de overheid kan of mag fungeren als initiator van een meer ‘inhoudelijk’ gericht beleid en hoe zij dit zou moeten doen.

Drie vraagstukken lijken voor de politieke agendavorming van belang: het probleem van de inhoud, de spreiding en de regelgeving. Ze hebben alle drie te maken met veranderingen in de individuele en collectieve functies van het onderwijs.

Cultuuroverdracht en cultuurvorming

De cultuuroverdracht vindt plaats via leerprocessen waarbij het geheel van beschavingselementen van de ene op de andere generatie wordt overgedragen. Het ‘culturele erfgoed’ wordt zodoende tot het gemeenschappelijk bezit van de nieuwe generatie. Leerprocessen vinden echter niet alleen plaats ‘tussen’ de verschillende generaties. Door de voortdurende snelle verandering van levensomstandigheden is er ook ‘binnen’ eenzelfde generatie sprake van cultuuroverdracht. Levenslang leren is in een moderne maatschappij een opgave voor iedereen. Dit in tegenstelling tot een meer traditiegerichte, stabiele maatschappij waar de oudere generatie een grote leer-voorsprong heeft op de jongere generatie. In een zich snel ontwikkelende maatschappij die openstaat voor tal van invloeden van buitenaf, verdwijnt de betreffende leer-voorsprong tussen de generaties steeds meer. Permanente educatie voor en door alle betrokkenen is in zo'n maazschappij het meest adequate antwoord op de steeds verdergaande differentiatie en vernieuwing. De toekomstige maatschappij zal veel meer dan nu in deze zin een educatieve maatschappij zijn. Die ontwikkeling is nodig wil verstarring van het cultuuraanbod voorkomen worden en willen individuen voor hun deelname aan de samenleving adequaat toegerust kunnen worden.

Naast cultuuroverdracht vindt voortdurend cultuurvorming plaats door het denken en het scheppend vermogen van mensen. Iedere generatie neemt niet alleen de cultuur van de vorige over, maar voegt er ook nieuwe elementen aan toe en wijzigt bestaande. Zo komt iedere generatie tot nieuwe waarden en normen, nieuwe taaluitingen en kunstvormen.

Maar ook het proces van cultuuroverdracht is niet louter reproduktief. Cultuuroverdracht is gericht op het leren omgaan met de cultuur en dat is een produktief proces dat niet alleen

betrekking heeft op het handhaven van het bestaande, maar ook op het cultiveren ervan en het verkennen van nieuwe horizonten. De cultuur leeft door de creatieve omgang met de cultuur, of het nu gaat om het spelen van of luisteren naar muziek of het gebruiken van werktuigen. De creatieve omgang met de cultuur betekent dikwijls ook een stellingname ten opzichte van het cultuuraanbod. De cultuurelementen kunnen op verschillende wijze en in verschillende mate door individuen worden aanvaard en verwerkt. De in de maatschappij aanwezige diversiteit aan opvattingen, waarden, normen en gedragspatronen kan voor een deel hierop worden teruggevoerd.

Cultuuroverdracht is geenszins een pure inlijving in een homogeen cultuurstelsel. De confrontatie met een pluriformiteit aan gedrags- en waardenstelsels kan in principe evenzeer een bijdrage leveren aan de sociale reproduktie als aan de sociale verandering van de maatschappelijke verhoudingen en cultuurpatronen.

Vanuit het standpunt van het individu kan cultuuroverdracht getypeerd worden als een proces van persoonlijkheidsontwikkeling, waarin het individu in verhouding tot zijn sociale omgeving een eigen, flexibele identiteit verwerft.

Te zeer roept het woord cultuuroverdracht associaties op met een eenzijdige beïnvloeding door de maatschappij, waarbij het individu een passief wezen zou zijn dat als het ware volgestopt wordt met elementen van de cultuur, zoals een container wordt volgestort. Het individu is ook in staat tot stellingname, wat kan leiden tot een kritische selectie uit dit aanbod of tot conflicten tussen individuele behoeften en motivaties enerzijds en maatschappelijke verwachtingspatronen anderzijds.

Vanuit het individu gezien is cultuuroverdracht een actief proces, waarbij hij zich een voorstelling van de sociale werkelijkheid vormt. Die voorstelling wordt wel sterk beïnvloed door het cultuuraanbod waarmee het onderwijs het individu confronteert. Het educatie-aanbod van het onderwijs kan ook omschreven worden als het aanbod van ontwikkelingsmogelijkheden. De toegang tot dit aanbod blijkt niet voor alle bevolkingsgroepen dezelfde te zijn. Er zitten in de aard van het educatie-aanbod een aantal culturele keuzen besloten. Beide aspecten, het in-

houds-vraagstuk en het verdelings-vraagstuk, dienen in het educatiebeleid in evenwichtige zin aan de orde te komen.

Educatie als inhoudsvraagstuk

In de openbare discussie over het educatiebeleid ligt de nadruk vooral op de structuuraspecten en veel minder op de inhoudelijke. Moet de middenschool integraal ingevoerd worden en moet deze dan drie- of vierjarig zijn? Vragen als deze krijgen veel aandacht. De vraag naar de relevantie van de aard en inhoud van vakken of leergebieden wordt slechts in zeer kleine kring besproken. Impliciet worden echter via het structuur-gerichte beleid wel een aantal inhoudelijke keuzen gedaan en wordt een essentiële inhoudelijke 'cultuurpolitiek' gevoerd. Een voorbeeld is de organisatie van de volwasseneneducatie. Ook op andere gebieden van het welzijnsbeleid komt men deze nadruk op structuren en het voorbijgaan aan de inhoudelijke aspecten tegen, zelfs in het mediabeleid.

Gezien tegen de achtergrond van onder meer de veranderingen in de arbeidssector, de groei van de vrijetijdsmaatschappij, de toenemende educatiebehoeften bij volwassenen en de ontwikkeling van een multi-culturele samenleving, verdient de discussie over de inhoud van het vormingsaanbod en de 'culturele implicaties' daarvan meer aandacht. Deze discussie is van belang voor de persoonlijkheidsontwikkeling van grote groepen mensen en voor de sociale en culturele ontwikkeling van de maatschappij. Daarom mag gehoopt worden dat hij niet gefrustreerd wordt door een al te voorbarig beroep op de 'vrijheid van richting'-structuur. Het educatieaanbod is slechts een selectie uit de totale cultuur van de maatschappij. Bepaalde aspecten van onze levenswijze, bepaalde soorten kennis en bepaalde houdingen en vaardigheden worden zó belangrijk gevonden, dat de overdracht daarvan toebedeeld is aan professionele krachten en kostbare instituties. Niet alle elementen van de cultuur worden zo belangrijk geacht dat zij in het onderwijs overgedragen mogen worden. Selectie is nodig, al was het alleen maar vanwege de beperkte tijd die beschikbaar is. Verschillende schooltypen maken

verschillende selecties uit de totale cultuur. Bij de bepaling van deze selecties spelen onder andere de doelstellingen een rol.

De doelstellingen van de educatie worden in het algemeen op een zeer globaal en abstract niveau gedefinieerd. Zij komen meestal neer op persoonlijke ontplooiing, voorbereiding op de maatschappij en beroepsopleiding. Bij de inkleuring van deze drie algemene doelstellingen kan onder andere de levensbeschouwing of de levensovertuiging een belangrijke rol spelen.

Algemene doelstellingen laten een vrij ruime marge open voor interpretaties. Zij kunnen leiden tot zeer uiteenlopende onderwijsinhouden, schooltypen, organisatiestructuren, etcetera. Tegenover deze algemene en abstracte doelstellingen staan de concrete doelstellingen die uitgedrukt worden in exameneisen of andere eindtermen.

Tussen de twee geschetste doelstellingenniveaus speelt zich een proces van concretisering af waarin de inhoudelijke vormgeving van het onderwijs naar voren komt. Tussen beide niveaus vindt ook de discussie plaats over het relatieve gewicht dat aan de doelstellingen moet worden toegekend en over de wenselijkheid van alternatieven. Kritische geluiden hebben zich vooral gericht op de kennisgerichtheid van de inhoud van het educatie-aanbod.

De kennisgerichtheid van het onderwijs

De kennisgerichtheid van het onderwijs wordt ter discussie gesteld in verband met de gewijzigde opvatting over een volwaardige persoonlijke ontplooiing. Deze gaat uit van een evenwichtige ontwikkeling van het werken met hoofd, hart en handen. Gepleit wordt voor meer aandacht voor de sociale, creatieve, expressieve en handvaardige kwaliteiten van de leerlingen. In het bestaande curriculum-aanbod worden deze kwaliteiten ondergewaardeerd. Ook binnen het aangeboden kennis-geheel worden eenzijdigheden geconstateerd. Zo wordt bijvoorbeeld in het curriculum van alle schooltypen bijzonder weinig aandacht besteed aan de verbreding en verdieping van het inzicht in maatschappelijke verschijnselen en sociale problemen. Daardoor krij-

gen kinderen te weinig inzicht en greep op de eigen sociale leefwereld en de grotere maatschappelijke verbanden waarin zij (komen te) verkeren.

Men kan tegen het bovenstaande inbrengen dat de school een instelling is, die prioriteit moet geven aan de ‘cognitieve’ leergebieden. Uitbreiding van het educatie-aanbod met niet cognitieve gebieden betekent feitelijk dat de kennisvakken in het gedrang komen. Van oudsher hebben de doelstellingen en de inhouden van de school in het teken gestaan van kennisoverdracht, liefst universele kennis. Dit ondanks het feit dat de school, op papier althans, een ruimere opdracht heeft. Daartoe behoort ook de overdracht en ontwikkeling van vaardigheden, houdingen en waardenoriëntaties.

Vanuit de gedachte dat de eigenlijke en voornaamste taak van de school ligt op het cognitieve vlak, kan dus de stelling worden verdedigd dat allerlei zaken die ook buiten de school kunnen worden geleerd (zoals oriëntatie op het huishoudelijk werk en op de beroepssector), bij voorkeur buiten de schoolpoort dienen te blijven. Een van de dilemma's van een toekomstgericht educatiebeleid ligt in de spanningsverhouding tussen deze kennisgerichtheid en het streven naar ‘algemene’ persoonlijke en maatschappelijke vorming. Een polarisatie in de verwachtingen die verschillende maatschappelijke groepen hebben ten aanzien van het onderwijs en in de opvattingen over wat ‘goed onderwijs’ is, mag voor de komende jaren zeker niet worden uitgesloten.

Onderwijs is van oudsher sterk gericht op de ontwikkeling van abstract-intellectuele kwaliteiten. Het is nauw geliëerd aan de inhoud en structuur van de wetenschappen. Het is minder gericht op de systematische verdieping van de ervaringswereld van de leerlingen. Historisch gezien heeft ook de voorbereiding op de beroepsuitoefening een grote rol gespeeld. Kenmerkend voor de opkomst en uitbouw van de industriële samenleving is niet alleen de rationele gerichtheid op kennis, maar ook op die kwaliteiten die direct of indirect van betekenis zijn voor de beroepsuitoefening.

Het is dan ook niet ver wonderlijk dat in de ogen van velen de kennis- en beroepsgerichtheid behoren tot de primaire taken en karakteristieken van het onderwijs. Dit denkschema is ken-

merkend voor veel ouders, onderwijsgevenden en voor het arbeidsbestel dat met het oog op het beroepsonderwijs, voortdurend de allocatiefunctie van het onderwijs benadrukt.

Discrepanties bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsbestel, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, vormen belangrijke issues in de educatiepolitiek. Uitingen daarvan zijn de vrees voor overscholing (bijvoorbeeld de vraag 'of er straks nog wel voldoende laaggeschoolde mensen zijn om het eenvoudige werk te doen') en de inmiddels legendarische uitdrukking: 'Ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden.' In de afgelopen jaren is er in de opvatting, dat educatie voornamelijk beroepsvoorbereiding is, wel enige verandering opgetreden. De gedachte dat educatie ook een welzijnsvoorziening is, gericht op de persoonlijke ontwikkeling en het algemeen maatschappelijk functioneren, wint veld. Tegen de achtergrond van de te verwachten ontwikkeling van de werkgelegenheid in de komende jaren is deze verandering niet onbelangrijk. Het bezitten van een bepaald diploma vormt steeds minder een garantie voor het krijgen van een dienovereenkomstige arbeidsplaats. De allocatiefunctie zoals de school die in de jaren vijftig en zestig vervulde, is zich aan het wijzigen. Voorshands dient rekening gehouden te worden met een niet aanvaardbaar hoog niveau van werkloosheid en met een toenemende hoeveelheid vrije tijd (vergelijk in dit verband het hoofdstuk van W. Albeda, 'Arbeid tussen werkelijkheid en utopie').

De toenemende vrije tijd van de bevolking en het vermoedelijk grote aantal niet-beroepsmatig actieven zullen in de komende jaren de druk op de educatieve en andere sociaal-culturele voorzieningen wellicht verzwaren. De extra vrije tijd en het niet (meer) hebben van een bepaalde arbeidsplaats verscherpen het probleem van de zingeving. Naast het verrichten van niet-betaalde arbeid zal ook in het deelnemen aan educatieprocessen een antwoord gezocht worden op de vraag naar de zingeving en het maatschappelijk perspectief. De verscherping van de problemen rond de zingeving zal zich ook voordoen bij een andere groepering in de samenleving. In de komende decennia zullen naar verwachting grote aantallen oudere mensen vervroegd uittreden of met pensioen gaan. Het is zeker niet uitgesloten dat deze getals-

matig grote bevolkingsgroep meer dan voorheen gebruik zalgaan maken van de educatieve voorzieningen met het oog op een zinvolle tijdsbesteding.

De validiteit van het aanbod

Het educatie-aanbod van het onderwijs moet maatschappelijk aanvaardbaar en zoveel mogelijk wetenschappelijk gelegitimeerd zijn. Wat als een adequaat aanbod geaccepteerd wordt is aan verandering onderhevig. Legitimeringsprocessen treft men aan op meerdere gebieden van de cultuurvorming en -overdracht. Ook bijvoorbeeld binnen het gebied van de kunst.

De klassieke muziek, de schilder- en beeldhouwkunst, het theater en de literaire produktie behoren tot de officieel erkende kunst. De fotografie, de jazz en de cinema bevinden zich in een legitimeringsproces en zaken als decoratiewerk, binnenhuisarchitectuur, cosmetica, kookkunst, haute couture, 'designing', enzovoort worden nauwelijks erkend.[2] De legitimeringsprocessen monden uit in een veelal impliciete relevantieverdeling. Zo kennen we in het voortgezet onderwijs een relevantieverdeling tussen de afzonderlijke vakken of leergebieden. Deze komt tot uitdrukking in het aantal lesuren voor een vak, het al dan niet eindexamenvak zijn en in de veelal informeel gehanteerde scheidslijnen tussen de vakken vóór en de vakken áchter de streep ofwel tussen de zogenaamde serieuze vakkenpakketten en de pretpakketten. Deze relevantieverdeling wordt voor een deel beïnvloed door de eisen die de beroepssector aan de school stelt. Zij hangt ook samen met de verschillen in status tussen de afzonderlijke wetenschappen, waarvan de schoolvakken grotendeels zijn afgeleid. Een sprekend voorbeeld is het statusverschil tussen de natuurwetenschappen en de sociale wetenschappen. Maar ook pedagogische tradities, nieuwe onderwijskundige inzichten en de belangen, behoeften, wensen en opvattingen van uiteenlopende maatschappelijke groeperingen met verschillende machtsposities spelen een rol.

Nu is het opmerkelijk dat in het bestaande curriculum aspecten die met het oog op het complexer worden van de algemeen

maatschappelijke voorbereiding en de groeiende vrije tijd meer aandacht zouden verdienen, in het algemeen een zeer lage status bezitten en een zwakke positie innemen. Gedacht wordt aan de ontwikkeling van sociale, expressieve of emotionele, creatieve, technische, manuele en recreatieve kwaliteiten van de persoonlijkheid. Gedeeltelijk staan deze haaks op de kennisgerichtheid van het bestaande onderwijs. De inhoudelijke discussie over de herwaardering van het aanbod en over de te hanteren legitimeringscriteria is nog nauwelijks begonnen. Dat dit geen eenvoudige zaak is, blijkt wel uit de afwegingsvraag of en waarom bijvoorbeeld 'geografie' belangrijker is dan 'gezondheidskunde'.

Van de school wordt verwacht dat zij inspeelt op tal van maatschappelijke behoeften. Zo wordt door verschillende groeperingen meer aandacht verlangd voor consumentenvoorlichting, seksuele voorlichting, omgangskunde, vredesopvoeding, milieu-educatie, enzovoort. Hierdoor ontstaat de zogenaamde 'leerplandruk' en deze vereist ook weer een afwegingsproces. De ministeriële nota 'Kwaliteit van het Onderwijs' wijst in dit verband slechts in algemene zin op de spanning die er bestaat tussen datgene wat in de loop der eeuwen verworven is en datgene wat met het oog op de toekomst moet worden overgedragen. Gepleit wordt voor het zoeken naar een evenwichtige verhouding. Men dient zich steeds af te vragen wat van het overgeleverde nog zinvol is.[3]

Nu is de moeilijkheid dat bij een publieke discussie over de aard van het educatie-aanbod de criteria om bepaalde onderdelen te rechtvaardigen nogal sterk uiteenlopen. In veel gevallen is er nauwelijks sprake van een legitimering of wordt slechts gesteld dat bepaalde onderdelen 'intrinsiek waardevol' zijn. Ook in de kunstdebatten komt men legitimeringen als deze tegen in de vorm van het 'l'art pour lart'-principe. Legitimering aan de hand van externe standaarden ligt misschien bij de kunst niet direct voor de hand, maar op andere terreinen ligt dat in de regel anders. De chirurg kan zijn of haar operaties moeilijk legitimeren met de verwijzing dat deze 'intrinsiek waardevol' zijn. Hetzelfde geldt voor veel onderdelen van het educatie-aanbod.

Vanuit de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen lijkt een doordachte afweging en een gefundeerde legitimering van

het educatie-aanbod noodzakelijk. Argumenten als de beperktheid van de cursusduur en de begrensdheid van het curriculum dienen niet gehanteerd te worden als een alibi voor het maar laten schieten van nieuwe leergebieden.

Educatie als verdelingsvraagstuk

Het culturele erfgoed, zo blijkt uit tal van onderzoekingen, wordt via de educatie zeer selectief over de erfgenamen ofwel de nieuwe generatie verdeeld. De ongelijke deelname naar sociaal milieu aan de hogere vormen van voortgezet en hoger onderwijs, ondanks vastgestelde geschiktheid, betekent in feite dat grote groepen van de bevolking afgesloten zijn van een bepaald deel van de cultuur. Door de samenhang tussen cultuuroverdracht en individuele ontwikkelingsmogelijkheden worden verschillende categorieën van mensen afgesloten van bepaalde wijzen waarop de werkelijkheid kan worden geïnterpreteerd, van gedragsalternatieven en mogelijkheden om die werkelijkheid te beheersen.

De selectie in het onderwijs brengt een regulering van de persoonlijke ontplooiing, dat wil zeggen van de wijze waarop men met de sociale en natuurlijke werkelijkheid kan omgaan, met zich mee. Die keuzen zijn in de loop van de jaren in de opzet en inhoud van het onderwijs geïnstitutionaliseerd; zij zijn daarin, mede door de op zichzelf staande positie van het onderwijs en deels ook los van hun oorspronkelijke sociale context, bewaard en opgeslagen en over de onderwijstypen en -programma's verdeeld.[4]

Verschillen in deelname naar sociaal milieu en geslacht zijn niet altijd als problematisch ervaren. Historisch gezien zijn deze verschillen verankerd in de structuur van het onderwijssysteem dat georiënteerd was op de standensamenleving en op het negentiende-eeuwse beeld van de eigen rol van man en vrouw.

Door de opzet en structuur van het onderwijs in de vorige eeuw werd het culturele erfgoed toebedeeld aan verschillende soorten erfgenamen. Het hoger onderwijs was bedoeld voor de hogere stand, het middelbaar onder wijs voor de burgerlijke

middengroepering en het lager onderwijs voor de volksmassa.

In de na-oorlogse discussie over de ongelijke deelname aan het onderwijs is vooral het motief van de 'sociale onrechtvaardigheid' in de publieke opinie naar voren gebracht. Voor een goed begrip van het educatiebeleid op dit gebied moet erop worden gewezen, dat dit geenszins het enige motief is geweest om veel aandacht aan de onevenredige verdeling te geven. Ook in economisch opzicht is de ongelijke deelname als een probleem ervaren. Vooral in de jaren waarin er een grote vraag naar hoog opgeleid personeel bestond. In die tijden moesten de 'Verborgen talenten' opgespoord worden om aan de toen bestaande vraag te voldoen.

Daarnaast heeft uiteraard voortdurend ook het sociale motief een rol gespeeld. De ongelijkheid van educatiekansen werd sociaal onrechtvaardig gevonden. De sociale mobiliteit van individuen en groepen moest vergroot worden. De oorzaken van de deelnameverschillen werden aanvankelijk uitsluitend gezocht in de sociaal-structurele positie en de culturele kenmerken van het gezin en het milieu van herkomst. De organisatie en de inhoud van de educatie stonden nauwelijks ter discussie. In de loop van de jaren zeventig is hierin verandering gekomen. Ook de invloed van de school zelf op de begaafdheidsontwikkeling wordt dan onderzocht, evenals de wijze waarop in de scholen het selectieproces plaatsvindt. Het educatief systeem zelf bleef daarmee niet langer buiten het gezichtsveld van het beleid en het onderzoek.

Dat de problematiek van de ongelijke deelname nog steeds actueel is blijkt uit de Sociale en Culturele Rapporten. Zo worden in het rapport 1980 gegevens gepresenteerd die de ontwikkeling in de deelname naar sociaal milieu en naar geslacht aangeven. Per sociaal milieu worden nog steeds belangrijke verschillen in de deelname aan verschillende typen onderwijs geconstateerd. Uit een CBS-steekproefonderzoek in 1977 bleek, dat bij een gelijk prestatieniveau (gemeten met een speciaal ontworpen CITO-toets) kinderen van hogere en middelbare employés vaker dan kinderen van arbeiders in een 'hoger' schooltype van het voortgezet onderwijs terechtkwamen.[5] Omdat de prestatieniveaus duidelijk samenhingen met het sociale milieu, lag de fei-

telijke deelname nog verder uit elkaar: 43 procent van de kinderen van hogere employés kwam terecht bij VWO/HAVO en 11 procent van de arbeiderskinderen; LTS/LHNO was de schoolkeuze voor 43 procent van de arbeiderskinderen en voor 6 procent van de kinderen van hogere employés.

Het rapport wijst op de veranderingen die in de sociale samenstelling van de 'hogere' opleidingen gaande zijn. Deze blijken uit de herkomst van eerstejaars studenten: tussen 1961 en 1974 is het aandeel van het hogere milieu voortdurend afgenomen (van 42 procent naar 33 procent), terwijl het lagere milieu zijn aandeel heeft zien groeien (van 11 procent naar 18 procent).[6] Een belangrijke ontwikkeling is te constateren in de onderwijsdeelname en de schoolloopbaan naar geslacht. Meisjes doorlopen in alle schooltypen de school met minder vertraging dan jongens. De oorzaak hiervoor kon in het verleden worden gezocht in een andere schoolkeuze bij meisjes, meestal een 'lager' schooltype. Dat is nu niet meer het geval: meisjes kiezen vaker dan jongens voor AVO in plaats van lbo en binnen die AVO-keuze zijn er nauwelijks meer verschillen tussen jongens en meisjes. Wel wordt aan meisjes eerder geadviseerd de school te verlaten dan jongens.[7] Verder is nog steeds een duidelijk verschil merkbaar in de pakkettenkeuze: meisjes kiezen veelal 'lichtere' pakketten dan jongens, waardoor hun toekomstmogelijkheden beperkter zijn.[8,9] Ook in het universitair onderwijs treft men deze laatste tendens aan. In 1976/'77 was het aandeel van de vrouwen bij de ingeschreven studenten 26,5 procent. Relatief hoog was het aandeel in de 'traditioneel vrouwelijke' studierichtingen letteren (49,4 procent), psychologie (41,5 procent), pedagogische en andragogische wetenschappen (59,5 procent). Relatief laag in de studierichtingen tandheelkunde (14,9 procent), wiskunde en natuurwetenschappen (17,5 procent), technische wetenschappen (3,9 procent), economische wetenschappen (4,8 procent) en bedrijfskunde (2,7 procent).[10]

Onderzoekingen als hierboven geschetst, gaan in feite allemaal uit van het principe van intellectualiteit als enig referentiepunt waaraan de ongelijke deelname wordt afgemeten. Naarmate steeds meer mensen via het onderwijs in staat worden gesteld om hun intellectuele begaafdheden om te zetten in optimaal

schoolsucces zal de sociale stratificatie als zodanig echter niet veranderen. In veel publikaties wordt dit over het hoofd gezien. In dit verband kan de vraag opgeworpen worden: Is dat de maatschappij waarnaar gestreefd moet worden? Een strikt gelede maatschappij, die ééndimensioneel gericht is op kennis en kunde en waar het behalen van cognitieve en technische prestaties centraal staat. Zeer pregnant komt deze kwestie naar voren in de discussie over de onderwijskansen van meisjes, als wordt gezegd: Is het wel zo wenselijk dat alle meisjes wiskunde kiezen in het vakkenpakket? Waarom moet iedereen op de tenen lopen? Waarom worden andere sociaal-culturele waarden en andere persoonlijke talenten ondergewaardeerd?

In vragen als deze wordt een verbinding gelegd tussen het ongelijke deelnameprobleem en de doelstelling van veelzijdige persoonlijkheidsontplooiing. Educatie wordt dan primair gezien als een welzijnsvoorziening gericht op de vermaatschappelijking van individuen in een veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen. Gesproken wordt over ‘ander onderwijs met andere doelen’.

Cultuurparticipatie als verdelingsvraagstuk

De educatieprocessen in het onderwijs vormen slechts één van de mechanismen waardoor de cultuuroverdracht wordt gerealiseerd. Minstens zo belangrijk is het herkomstmilieu. Maar ook de directe vriendenkring, de massamedia en een aantal andere relevante samenlevingsverbanden spelen een invloedrijke rol. Wat dit laatste betreft kan worden gewezen op de cultuurparticipatie. In het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 wordt hieraan in het hoofdstuk ‘Kunst en Cultuur’ uitdrukkelijk aandacht besteed. Overigens een hoofdstuk dat merkwaardigerwijs in de latere rapporten niet meer als zodanig terugkeert. In het betreffende hoofdstuk vindt men gegevens over de mate van deelname aan culturele voorzieningen en activiteiten van verschillende bevolkingsgroepen. Nagegaan wordt of de verdelende rechtvaardigheid ook op dit beleidsterrein een hanteerbaar principe vormt. Voor wat betreft het deelname-aspect zijn er parallellen

met de educatie, maar ook hier stuiten wij weer op de relatie tussen deelname en de validiteit van het cultuuraanbod. Alvorens hierop in te gaan is het nuttig even stil te staan bij de invulling, die het begrip 'cultuur' krijgt in de context van cultuurbeleid en cultuurparticipatie.

In het voorgaande is het begrip cultuur opgevat in een brede, veel omvattende betekenis, zoals gangbaar is in de sociale wetenschappen. Gesproken werd over het geheel van beschavingselementen. De termen cultuurbeleid en cultuurparticipatie verwijzen echter naar een meer 'beperkt' cultuurbegrip. Bedoeld is de 'representatieve' cultuur, bestaande uit bepaalde manifestatievormen van de beschaving die een bijzondere maatschappelijke waardering genieten, namelijk de vaardigheden en verworvenheden op moreel, intellectueel en expressief gebied. De literatuur, de kunst, het toneel, de wetenschap worden hiertoe gerekend. Dikwijls ook de religie en andere gewaardeerde aspecten van de beschaving. Dit cultuurbegrip is verbonden met het klassieke intellectuele vormingsideaal en met de artistieke traditie van de schone kunsten en letteren. Het 'cultureel onderlegd zijn' wordt in deze opvatting geassocieerd met iets verfijnds, iets wenselijks, iets dat duidt op de beste of belangrijkste aspecten van een beschaving of van een bepaalde levenswijze. Nauwkeurige omschrijvingen van dit beperkte cultuurbegrip komt men in de literatuur nauwelijks tegen. Maar impliciet wordt steeds verwezen naar de 'Hogere Dingen des Levens'.

Geconstateerd kan worden dat dit cultuurbegrip een aantal waardeoordelen bevat en vanuit haar oorsprong verbonden is met mensen die een hoge opleiding of een hoge maatschappelijke positie hebben. De laatste jaren hoort men het hier enigszins impressionistisch beschreven begrip cultuur veel minder vaak dan vroeger op deze wijze gebruiken. In discussies over cultuurbeleid ziet men de tendens om dit beperkte cultuurbegrip te verbreden naar allerlei andere vormen van expressie en wereldervaring. Het object verschuift hierdoor in de richting van het eerder genoemde 'wetenschappelijke' cultuurbegrip.[11] Een feit blijft echter, dat veel belangrijke publikaties over kunst- en cultuurbeleid proberen de definiëring of afgrenzing van wat kunst en cultuur is, te omzeilen. Daarom lopen de meningen uiteen

over de hoeveelheid en de aard van de onderwerpen die daartoe behoren.

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 komt tot de afgrenzing, dat men onder cultuurparticipatie verstaat: de bezigheden van de bevolking die te maken hebben met lezen, muziek, film, theater, beeldende vormgeving, musea en monumenten. Getracht wordt de ontwikkeling in de cultuurparticipatie na te gaan vanaf 1962 tot 1972. Een opmerkelijke conclusie betreft de relatie tussen opleidingsniveau en cultuurparticipatie. Met uitzondering van het lidmaatschap van verenigingen voor amateuristische kunstbeoefening bleek in 1962 de deelname van middelbaar en hoger opgeleide personen aan alle andere vormen van cultuurparticipatie veel hoger te zijn dan het landelijk gemiddelde. De deelname door personen met lager onderwijs blijft steeds onder het gemiddelde. Dit patroon is in onderzoek na 1962 steeds bevestigd, zo meldt het betreffende rapport. Het gebruik van culturele voorzieningen, zo mag men concluderen, is in sterke mate zo al niet milieuspecifiek dan toch in ieder geval opleiding-specifiek te noemen.

Door deze ongelijke cultuurparticipatie gaat een groot en belangrijk deel van de totale cultuur aan bepaalde delen van de bevolking voorbij. In de discussies over kunst en cultuur komt men dit probleem herhaaldelijk tegen. Recentelijk weer tegen de achtergrond van de bezuinigingspolitiek van de overheid. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat de overheid juist in tijden van economische malaise en massale werkloosheid meer geld moet steken in de spreiding van culturele voorzieningen omdat grote groepen van de bevolking middelen tot zelfontplooiing moeten krijgen aangereikt.[12] Tegen deze feitelijk al in Groot-Brittannië in praktijk gebrachte gedachte wordt ingebracht, dat uit Nederlands onderzoek blijkt dat de tijdsbesteding van verreweg de meeste werklozen zich voltrekt zonder gebruikmaking van gesubsidieerde instellingen. De kleine groep werklozen die culturele instellingen bezoekt, behoort weer tot de hoogst opgeleide categorie.[13]

Toch dient men bij de interpretatie van dit soort gegevens enige kanttekeningen te plaatsen. Veranderingen in de populatie die aan de cultuurparticipatie deelneemt, kunnen wel geconsta-

teerd worden wanneer men de aandacht richt op de vorm waarin de cultuur wordt toegeëigend. Terecht wijst Knulst erop dat de cultuurspreiding niet alleen afgemeten kan worden aan bijvoorbeeld de deelname aan gesubsidieerde culturele voorzieningen. Cultuurpolitiek gezien is het een interessant gegeven dat bijvoorbeeld een kwart van de bevolking regelmatig klassieke muziek beluistert, maar dan niet in de concertzaal. De belangstelling voor theater en drama is praktisch even groot, zo merkt Knulst op, maar deze wordt evenzeer hoofdzakelijk gevoed door de massamedia; het toneelbezoek is nog sterker gedaald dan het concertbezoek. De vorm waarin elementen uit de officieel gewaardeerde cultuur hun weg vinden naar een groter publiek kan dus zeer uiteenlopend zijn en via meerdere (ook commerciële) kanalen lopen.[14]

Een belangrijke kwestie in dit verband is dus de afgrenzing van het cultuurbegrip. Filmbezoek wordt hier tot cultuurparticipatie gerekend. Maar er zijn allerlei soorten films. Wat moet al of niet tot het object van cultuurbeleid gerekend worden? Wat is een valide cultuur-aanbod? Ook hier betreft het een legitimeringsproces. De (veelal impliciete) criteria die hierbij een rol spelen zijn aan verandering onderhevig of kunnen dat althans zijn. Wat is bijvoorbeeld het onderscheidende criterium tussen literatuur en bellettrie?

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 wijst dan ook terecht op de noodzaak om te differentiëren tussen de verschillende activiteiten van de cultuurparticipatie. Bij de amateuristische muziek beoefening in al haar verschillende vormen komt bijvoorbeeld tot uiting, dat het opleidingspeil niet zozeer het beoefenen van muziek als zodanig beïnvloedt, als wel de keuze van het instrument; in 1962 waren er drie keer meer pianospelers met een middelbare of hogere opleiding dan pianospelers met een lagere opleiding. Onder de accordeonisten waren er drie keer meer laagstopgeleiden dan hoogstopgeleiden. Een ander voorbeeld: lezen en naar muziek luisteren zijn de meest verspreide culturele activiteiten onder de Nederlandse bevolking, maar er is een milieuspecifieke voorkeur voor lezen of luisteren. Een opsplitsing die volgens het betreffende rapport te maken heeft met de bevattelijkheid van lectuur en muziek. In dit patroon treden vooral

bij de jongere generatie verschuivingen op. Voor intellectuelen zijn strips niet langer taboe. Pop- en beatmuziek wordt in alle lagen van de bevolking beluisterd.[15]

Wijzen de weergegeven verschuivingen op een de-cultiveringstendens? Een bevredigend antwoord op die vraag is op dit moment moeilijk te geven. Het is belangrijk om de wisseling van de kanalen waarlangs de cultuuroverdracht, -vorming enparticipatie plaatsvindt, goed te onderscheiden van de verander(en)de opvattingen over wat een valide cultuuraanbod is. Een relevante vraag hierbij is of de overheid sturend kan of zou moeten optreden.

Wanneer de overheid de expressieve component van het culturele erfgoed zó belangrijk vindt dat zij in deze een initiërend beleid wil voeren, dan is nodig dat zij ook een visie ontwikkelt ten aanzien van de inhoud van de verschillende kunstuitingen. Dit vereist een zeer moeilijke discussie over beoordelingscriteria. Vele beoefenaren van de kunst vinden dit een schrikbeeld. De overheid mag van hen alleen voorwaardenscheppend functioneren. Maar ook dan staat het beleid voor een dilemma omdat er bij de middelen-toewijzing altijd sprake is van een impliciete beoordeling. Bepaalde vormen van kunst worden wel gesubsidieerd en andere niet. Ook de decentralisering is van betekenis en de invloed van het vrije of commerciële circuit. Bij de media speelt de vraag of bij de huidige technische explosie het beleid beperkt moet blijven tot de verdeling van toegangsmogelijkheden tot de media, of dat er sprake moet zijn van een inhoudelijk beleid. Een uitvoerige analyse van deze problemen zou meer ruimte vergen dan hier beschikbaar is.

Speciale aandacht lijkt gewenst voor de bijzondere vorm die het dilemma van vrijheid en regulering op het gebied van de educatie gekregen heeft.

Vrijheid en regulering

In de Nederlandse verhoudingen wordt het educatiebeleid meestal pas echt een heet hangijzer wanneer de vrijheid van onderwijs in het geding komt. En dat is vooral het geval wanneer

de beslissingsbevoegdheid of de autonomie van de diverse bij het onderwijs betrokkenen ter discussie wordt gesteld. Sinds de pacificatie van 1917 kennen we in Nederland een evenwicht dat werd bereikt na een lange en heftige schoolstrijd. In het bijzonder onderwijs (nu veruit in de meerderheid ten opzichte van het openbaar onderwijs), verkregen de betrokkenen vrijheid van richting, oprichting en inrichting.

Na de schoolstrijd leek het beleid op het eerste gezicht neutraal van karakter te zijn. De overheid hield zich op afstand en er was geen vermenging van onderwijs en politiek. Voor wat betreft de vrijheid van (levens- of wereldbeschouwelijke) richting en oprichting (van scholen) is het debat sinds 1917 inderdaad als het ware bevroren, maar de vrijheid van inrichting blijkt in de praktijk anders uit te pakken. De vrijheid van inrichting komt neer op de vrijheid van de schoolbesturen om de inhoudelijke en didactische vormgeving van het onderwijs te bepalen. Deze vrijheid staat voor een groot deel op gespannen voet met de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft ten aanzien van de eisen van deugdelijkheid, waaraan het onderwijs moet voldoen. Vanuit deze opdracht houdt de centrale overheid toezicht op de effectiviteit van het onderwijs en houdt zij zich bezig met de instandhouding en uitbouw van een voorwaardenscheppende infrastructuur ten behoeve van het onderwijs. Voorbeelden hiervan zijn de exameneisen en de ‘Verzorgingsstructuur’. Sinds de jaren zestig houdt de centrale overheid zich ook actief bezig met de vernieuwing van het onderwijs, zowel op het gebied van de pedagogische structuur als op dat van de inrichting. Dit alles wil niet zeggen dat de overheid veel eigen initiatief kan ontplooien. Zij is sterk gebonden aan het overleg met de gevestigde verzuilde organisaties.

Niet alleen voor de overheid zijn de marges gering. Ook andere maatschappelijke organisaties en groeperingen dan de verzuilde koepelorganisaties hebben betrekkelijk weinig mogelijkheden om het educatiebeleid effectief te beïnvloeden. Het veld is verkaveld en nieuwe gegadigden krijgen nauwelijks kans. De constructie die de pluriformiteit moest veiligstellen, heeft zich dusdanig verhard, dat de spanningsverhouding tussen vrijheid en regulering niet alleen optreedt op het niveau van de relatie

tussen overheid en koepelorganisaties, maar ook in toenemende mate op het niveau van de relatie tussen oprichters en besturen van scholen versus andere betrokkenen zoals ouders en docenten. Indicatief daarvoor zijn bijvoorbeeld de discrepanties tussen de traditionele identiteit van de school en de veranderde schoolkeuze-motieven van ouders, die gebaseerd kunnen zijn op het pedagogische systeem of op de ligging van de school.

De ouderparticipatie en de strijd om het leerlingenaantal op peil te houden, kunnen mogelijk een catalysator-werking krijgen. Uitgaande van de gedachte dat de burgers (steeds meer) zelf de richting willen bepalen van de educatie die zij voor zichzelf of voor hun kinderen wenselijk achten en gezien de verschuiving die optreedt in de sociale, onderwijsinhoudelijke en onderwijskundige inzichten, valt te verwachten dat de druk op de verharde pacificatie-oplossing van 1917 niet minder zal worden. Het streven naar individuele autonomie van ouders en leerlingen, naar professionele autonomie van onderwijsgevenden en naar lokale autonomie (decentralisering), stellen op hun beurt weer extra eisen aan het (deugdelijkheids-) toezicht van de centrale overheid. Deze verantwoordelijkheid wordt ook gevoed door de zorg voor de ontwikkelingskansen voor leerlingen uit verschillende sociale milieus en van verschillende etnische herkomst. Centrale regelingen zullen niet alleen nodig zijn vanwege een rechtvaardige middelenverdeling, maar met name ook vanwege de onderwijskansen van groepen in achterstandsituaties.

In verband met de noodzaak tot regulering kan ook worden gewezen op de functie die het onderwijs heeft ten aanzien van de economie. Van het onderwijs wordt verwacht dat het op een adequate wijze inspeelt op de ontwikkeling in de economie. In feite betekent dit dat het ook wat deze ontwikkeling betreft, moet vooruitgrijpen op de toekomst.

De voorspelbaarheidsproblematiek

In het inleidende hoofdstuk van dit boek is er al op gewezen dat het toekomstonderzoek onzekerder wordt naarmate waarden, voorkeuren en houdingen een sterkere rol spelen. Dat is

zeker het geval op het gebied van de cultuurvorming en -overdracht. Van met name de funderende educatie wordt verwacht, dat deze de leerlingen niet alleen voorbereidt op het functioneren in de maatschappij van vandaag, maar ook op die van vijftien of vijfentwintig jaar later.

Uiteraard is dit laatste een onmogelijke opgave. De voorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen en het tempo waarin zij zich zullen voordoen, is gering. Niet in de laatste plaats omdat de belangrijke 'turning points' meestal volstrekt duister zijn. De onvoorspelbaarheid van het vrije marktmechanisme in de economie maakt planning op het educatieve terrein erg moeilijk. Niet alleen ontstaan en verdwijnen er voortdurend, functies, maar ook kan slechts voor een beperkt aantal beroepen bij benadering worden voorspeld in hoeverre daaraan een maatschappelijke behoefte zal bestaan. Overigens zijn dit meestal beroepen in de kwartaire sector (bijvoorbeeld docenten). Maar ook deze voorspellingen kunnen weer beïnvloed worden door 'politieke' beslissingen (bijvoorbeeld het aantal patiënten per huisartsenpraktijk; het aantal leerlingen per docent). Dergelijke politieke beslissingen worden ingegeven door veranderende maatschappelijke opvattingen en waarden of economische omstandigheden. Zij vormen in feite naast het vrije marktmechanisme een factor die de onvoorspelbaarheid van de educatieve planning meebepaalt. Het is verheugend dat de planning van de personeelsvoorziening in de kwartaire sector langzamerhand als instrument door de overheid wordt geaccepteerd. Toch kan in zijn algemeenheid gesteld worden dat het vooruitblikken naar het jaar 2000 erg speculatief van aard is.

Capaciteitsplanning is vanwege de onduidelijkheid in de ontwikkeling aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt en vanwege de 'time-gap' moeilijk, hetgeen overigens weer niet hoeft te leiden tot een 'laissez-faire' opstelling van de kant van het educatiebeleid. Een voortdurende vinger aan de pols van de verschuivingen die zich in de vraag naar en het aanbod van arbeid voordoen, lijkt geboden. Meer overleg, samenwerking en samenhang tussen het educatiebestel en het arbeidsbestel is nodig om voortdurend de vraag- en aanbodverhoudingen te peilen, gezamenlijk vooruit te kunnen kijken en om flexibel in te kunnen

spelen op een plotseling groeiende vraag. Bovendien is het een voorwaarde om de praktijkgerichtheid van de beroepsvoorbereiding te verbeteren en in stand te houden. Met het oog op deze praktijkgerichtheid zou overigens een grotere plaats moeten worden ingeruimd voor de maatschappelijke en specifieke beroeps-stages waarbij de methodische principes van het participerend leren een rol kunnen gaan spelen.

Wellicht zou flexibiliteit in de structuur van de educatie (parttime onderwijs en wederkerend onderwijs) en flexibiliteit in het aanbod en de programmering van de inhoud het probleem van de onvoorspelbaarheid enigszins kunnen verlichten. De nota 'Kwaliteit van het onderwijs' wijst op de wenselijkheid van een breed-gevarieerd programma-aanbod met oriënterende, schakelende en beroepsopleidende programma's en qua 'programmering' op wenselijkheden als het certificaatgericht leren. Maar ook bij de invoering van dergelijke vernieuwingen kan men zich afvragen of het in de toekomst mogelijk zal blijken dat educatie en arbeid als een vloeiende lijn op elkaar aansluiten.

Kallen heeft erop gewezen dat de school op weg is haar monopolie in de allocatie ten aanzien van inkomen en beroep te verliezen. De werkelijke selectie vindt volgens hem steeds meer plaats in de overgangsfase tussen onderwijs en werk. Grote groepen jongeren en vrouwen navigeren gedurende lange perioden tussen werk, werk zoeken, werkloosheid en vrijwillige nietactiviteit.

'Niet alleen hebben schoolverlaters grote moeilijkheden met het vinden van een eerste baan, ze doorlopen ook veelal een lange periode van "trial and error" aleer ze een relatief vaste plaats op de arbeidsmarkt gevonden hebben. De overgang van school naar werk is niet langer een punctueel gebeuren, maar een langdurig proces vol wisselvalligheden.'[16] Kallen wijst in dit verband op de uitzendbureaus als het meest zichtbare uitgroeisel van dit proces.

Volwasseneneducatie

De verzwakking van de toewijzingsfunctie van de educatie vraagt ook om een heroriëntatie in het denken. Het denkschema dat ervan uitgaat, dat de meeste opleidingen het individu een kwalificatie aanreiken die direct kan worden toegepast in het arbeidsproces en 'het leven lang meegaat', wordt minder hanteerbaar. In de toekomst zullen dergelijke verwachtingen steeds moeilijker kunnen worden gehonoreerd.

In de kinder- en jeugdfase kan aan de nieuwe generatie slechts een start-competentie worden gegeven. Gedurende de latere leeftijdsfasen moet daarop steeds weer worden voortgebouwd. Educatie zal in toenemende mate betrekking gaan hebben op de gehele levenscyclus (wederkerend onderwijs). Toch heerst ondanks de spectaculaire groei van de volwasseneneducatie, nog bij velen het idee dat educatie zich beperkt tot de eerste levensperiode. Het denkschema dat 'leren' verbindt met 'voorbereiding voor later' en met een uitputtende 'toerusting voor een beroep' staat nog steeds centraal. Het ligt echter in de lijn der verwachting dat de 'voorbereidende' educatie steeds meer aangevuld zal worden met de 'begeleidende' educatie, evenals het 'leren voor een beroep' met het 'leren voor het leven'. Volwasseneneducatie die aansluit op de funderende educatie in de eerste levensfase, zal in de toekomst waarschijnlijk een nog grotere rol gaan spelen dan momenteel het geval is. Voorwaarde daarvoor is evenwel een stelsel van betaald leerrecht.

Ook op het terrein van de volwasseneneducatie zullen de dilemma's betreffende de doelstellingen en de inhoud van de educatie moeten worden afgewogen. Wat heeft voorrang: de beroepsvorming of de algemeen maatschappelijke vorming? Ligt de nadruk op de sociaal-economische, sociaal-culturele of welzijnsdoelstellingen? Is het gewenst dat de verschillende vormen van educatie op basis van deze verschillen in soorten van doelstellingen worden ingedeeld? Is een scheiding tussen beroepsgerichte en andere vormen van educatie wenselijk?[17] Vragen als deze zullen waarschijnlijk in de toekomst het debat over het educatiebeleid gaan bepalen.

Flexibiliteit is nodig om een aangepast educatie-aanbod voor

de uiteenlopende behoeften van de verschillende groepen educatievragers te creëren. Al naat gelang die behoeften zullen zij een opvatting hanteren over wat voor hen een valide educatie-aanbod is en opvattingen hebben over hoe dat aanbod overgedragen of verworven moet worden. Het is van belang ons hierbij te realiseren dat volwassenen al een reeks van ervaringen achter zich hebben en meer geneigd zullen zijn om deze als uitgangspunt voor hun educatiebehoeften te laten gelden. Ook zullen zij meer willen meedenken en meebeslissen over doelstellingen, inhoud en vormgeving van hun eigen educatie.

Wanneer men kijkt naar de huidige groei van de volwasseneneducatie, dan ziet men dat de deelname niet alleen voortvloeit uit een gerichtheid op maatschappelijk nut (bijvoorbeeld het verhogen van de kansen op de arbeidsmarkt door het behalen van diploma's), maar ook uit de groeiende vraag naar informatie mede als gevolg van bewustwordingsprocessen bij vrouwen.

Momenteel is de volwasseneneducatie de sterkst groeiende sector. Zo is in een paar jaar tijd het aantal deelnemers aan het dag- en AVOndonderwijs (moeder-MAVO) jaarlijks gestegen met vele duizenden: 1978 70.000; 1979 90.000; 1980 110.000. Het totaal geschatte aantal deelnemers is één à anderhalf miljoen. Voor veel voorzieningen zijn echter geen betrouwbare statistische gegevens voorhanden. Dat geldt bijvoorbeeld voor allerlei ‘spontane’ activiteiten, cursussen in de sfeer van elementair onderwijs en het plaatselijke vormingswerk.[18]

Belangrijk is de mogelijkheid om per vak te studeren volgens het zogenaamde certificaten-systeem. Daardoor is een flexibele programmering mogelijk. Het percentage deelnemers dat op de MAVO's een volledig pakket kiest (zes of zeven vakken), wordt kleiner. Deze voorkeur voor het ‘studeren per vak’ wordt mede veroorzaakt doordat veel deelnemers een volledige studie moeilijk kunnen combineren met hun betaalde baan of hun onbetaalde baan thuis.

De spectaculaire groei van bijvoorbeeld het part-time dagonderwijs (AVO) en het avondonderwijs (AVO) is vooral toe te schrijven aan de toenemende belangstelling van vrouwen. Bij het beroepsbegeleidend onderwijs en bij de scholingsprogram-

ma's is het aandeel van vrouwen veel geringer. Wellicht hangt de hier geschetste ontwikkeling samen met de gedachte dat educatie ook als een goed op zichzelf, als een welzijnsvoorziening voor verdere persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling kan worden gezien. Educatie kan een bijdrage leveren aan het openen van de weg naar andere sociaal-culturele voorzieningen en naar een meer actieve sociale participatie, bijvoorbeeld in de sfeer van het verenigingsleven.[19]

Het deelnemen aan educatie kan op zich ook een mogelijkheid zijn tot welzijnsbeleving, men denke aan aspecten als het ontmoeten van anderen, het leggen van contacten, het opdoen van nieuwe ervaringen, cultuuruitingen en interpretatieschema's. Zeer belangrijk in dit verband is de mogelijkheid zich ruimer te oriënteren op de samenleving.

De educatie zal in de toekomstige 'educatieve' maatschappij meer het karakter moeten krijgen van een stelsel waarin meerdere opties worden aangereikt voor mensen die verschillende educatiebehoeften hebben. Het toekomstige beleid zal vanuit de bestaande sectoren moeten worden gericht op de onderlinge verhoudingen van wat de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid heeft genoemd: de drie beleidstradities, te weten de sociaal-culturele traditie, de onderwijs-traditie en de sociaal-economische traditie.[20]

Deze tradities geven niet alleen de weerbarstige problemen aan die te maken hebben met de ontwikkeling van een interdepartementaal beleid, met het aspect centralisatie-decentralisatie en met de ontwikkeling van samenhang tussen de sectoren van welzijn, vorming, onderwijs en scholing; zij geven ook een aantal cultuur-politieke of inhoudelijke spanningsvelden en dilemma's aan. De HRWB noemt als voordeel van de sociaal-culturele traditie de aansluiting bij de eigen ervaringswereld en als nadeel het gevaar van een lagere waardering. Als voordeel van de onderwijstraditie wordt naar voren gebracht de maatschappelijke erkenning en de vergelijkbaarheid en als nadeel de onvoldoende bereikbaarheid voor de kansarmen. Voor de sociaal-economische traditie geldt als voordeel de aansluiting bij de beroepswereld en als nadeel de verwaarlozing van andere perspectieven.

Men kan deze voor- en nadelen ook beschouwen als span-

ningsverhoudingen ten opzichte waarvan in het beleid afwegingen moeten worden gemaakt. Uiteraard moeten daarbij de educatiebehoeften van de participanten goed in het oog worden gehouden, evenals de maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen. Vertrouwde wegen zullen waarschijnlijk niet meer kunnen worden bewandeld. De volwasseneneducatie zal - zeker in de toekomst - geen getrouwe kopie kunnen zijn van de initiële educatie en zal waarschijnlijk wat betreft de beroepsscholing een meer 'cyclisch' karakter krijgen. Ook dat vraagt weer om een flexibiliteit van het arbeidsbestel, teneinde om-, her- en bijscholing mogelijk te maken.

Veranderingen in de maatschappelijke en economische situatie en veranderingen in de populatie educatie-vragers hebben belangrijke consequenties voor het educatie-aanbod en de vorm waarin dit overgedragen wordt. Pregnant komt dit naar voren in de ontwikkeling van een mono-culturele naar een multi-culturele samenleving zoals momenteel in Nederland plaatsvindt.

Multi-culturele vraagstukken

Zoals bekend is het percentage allochtonen in onze samenleving de afgelopen jaren snel toegenomen door de immigratie c.q. gezinshereniging en de hoge geboortencijfers onder hier al wonende allochtonen.

Op sommige plaatsen geeft dit grote problemen. Zo leidde de groei ertoe dat in 1982 al 30 procent van de leerlingen van het basisonderwijs in Amsterdam en Rotterdam uit allochtonen bestond. Het is opmerkelijk dat de overheid nog zo lang de ogen gesloten hield voor de aard en toenemende omvang van dit probleem. Pas in 1979 verscheen er een eerste regeringsnota over het onderwijs voor anderstaligen, in 1981 gevolgd door een 'Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs'.

Vanwaar deze 'verdringing' van de problematiek? Wellicht heeft men lange tijd de hoop gekoesterd dat bijvoorbeeld de gastarbeiders na verloop van tijd weer terug zouden keren naar het land van herkomst. In dat geval zou men hebben kunnen volstaan met ad hoc-oplossingen en zich niet hoeven te bekom-

meren om structurele maatregelen en oplossingen. Het geeft overigens te denken dat er ook ten aanzien van de Molukkers eigenlijk pas de laatste jaren serieus wordt gedacht over het onderwijs.[21]

Als gevolg van deze verdringingsprocessen zijn vooral scholen in wijken en streken met veel allochtone kinderen voor zeer grote problemen geplaatst. Deze vinden hun oorzaak in het toegenomen aantal en in de diversiteit van kinderen afkomstig van allochtonen.

De groei kan blijken uit de prognose dat in 1990 ongeveer één miljoen allochtonen in ons land zullen wonen en in het jaar 2000 ongeveer anderhalf miljoen. De verscheidenheid laat de opsomming in het 'Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs' zien.[22] Daarin wordt gesproken over kinderen van buitenlandse arbeiders afkomstig uit Turkije, Marokko, Spanje, Italië, Joegoslavië, Portugal, Kaap Verdische eilanden, Griekenland en Tunesië. Verder gaat het om leerlingen van Surinaamse, Antilliaanse en Molukse herkomst, kinderen van zigeuners, van mensen afkomstig uit Argentinië, Chili, Uruguay, Viëtnam en vluchtelingen uit verschillende andere landen. De verscheidenheid betekent dat er scholen zijn waarop kinderen van wel tien verschillende nationaliteiten zitten.

Het taal- en cultuurprobleem van de allochtone leerlingen gaat in veel gevallen gepaard met het verkeren in sociale achterstandsituaties; ze wonen meestal in arme wijken van grote steden. Culturele verschillen en achterstandsproblematiek gaan hand in hand.

Deze verscheidenheid aan problemen betekent, dat niet kan worden volstaan met ad hoc- of noodoplossingen, zoals het tijdelijk inzetten van extra leerkrachten. Wat noodzakelijk is, is een andere instelling ten aanzien van het onderwijs; niet alleen vanwege de culturele minderheden maar ook omdat binnen de autochtone bevolkingsgroep een steeds grotere verscheidenheid van opvattingen en gedragingen duidelijk wordt.[23]

Naast de 'normcultuur' ontstaan en bestaan er meerdere subculturen met eigen opvattingen, normen en gedragspatronen. Deze (sub)culturen versterken het pluralistische karakter van de samenleving en stellen de oriëntatie op de 'normcultuur' in feite

ter discussie. Zoals het huisvestingsbeleid zich niet meer uitsluitend kan oriënteren op de 'normcultuur' van het gezinshuishouden, zo zal ook de educatieve 'normcultuur' zich moeten aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden en opvattingen.

Voor het educatiebeleid betekent dit, dat het zich geplaatst ziet voor het dilemma van de eenvormigheid versus de diversiteit van het cultuuraanbod. De eenvormigheid van de 'normcultuur' heeft in het verleden een belangrijke sociaal-integratieve functie gehad. Overigens moet hier worden opgemerkt, dat de betreffende 'normcultuur' van het onderwijs sterk 'middle-class' georiënteerd is.

Bij een toenemende verscheidenheid van de bevolking ziet het educatie- en het cultuurbeleid zich geconfronteerd enerzijds met de wens van individuen en groepen hun eigen identiteit te behouden, te ontwikkelen en tot uitdrukking te brengen en anderzijds met de relatieve noodzaak tot sociale integratie. De spanningsverhouding tussen de genoemde momenten moet voor de te maken beleidskeuzen nader worden doordacht. Het beleid staat voor de opgave om het 'algemene' cultuurpatroon zo in te richten, dat de gemeenschappelijkheid in stand wordt gehouden en dat ook het collectieve bewustzijn van de afzonderlijke groepen - zowel cognitief als normatief - behouden blijft.

Met het oog hierop is het nodig om de culturele en etnische pluriformiteit van de Nederlandse samenleving als uitgangspunt te nemen voor de inrichting van het onderwijs. Zowel autochtone als allochtone leerlingen moeten deze samenleving als iets gemeenschappelijks leren ervaren.

Gezien het mono-culturele karakter van de meeste scholen en de problemen in de (opvang)scholen met veel allochtone leerlingen, zal de bovenstaande gedachte niet gerealiseerd kunnen worden zonder wijzigingen in het bestaande educatiesysteem.[24] Een open vraag is bijvoorbeeld of de culturele diversiteit wel binnen het leerstofjaarklassensysteem van het basis- en voortgezet onderwijs kan worden gehonoreerd. Inhoudelijk dient aan het curriculum de eis te worden gesteld dat alle leerlingen elkaars sociaal-culturele verschillen leren kennen, aanvaarden en waarderen. Daarnaast lijkt een samenhangend beleid (tussen bij voorbeeld het 'stimulerings'-, het 'minderheden'- en het 'eman-

cipatie'-beleid) zowel binnen de sfeer van educatie als ook tussen de verschillende sectoren van overheidsbeleid een eerste vereiste. Wanneer het educatiebeleid hierbij niet ondersteund wordt door het beleid in andere maatschappelijke sectoren, is het streven naar 'inter-cultureel' onderwijs een druppel op de gloeiende plaat.

Speciale aandacht verdient bovendien de spanningsverhouding tussen het streven naar eigen taal en cultuur en het voorkomen van sociale achterstand en maatschappelijk en persoonlijk isolement als gevolg van dit streven. Door wederzijdse aanpassingsprocessen van zowel de (dynamische) allochtone en de (dynamische) autochtone cultuurkenmerken en -principes, moet worden geprobeerd om de culturele verscheidenheid een voor allen aanvaardbare en adequate vorm te geven. Een inhoudelijk gericht educatiebeleid kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Dilemma's

In het voorgaande zijn een aantal aspecten en vraagstellingen van toekomstig beleid op het gebied van de cultuuroverdracht en -vorming aan de orde geweest. Uiteraard betreft het hier een keuze uit een veelheid van problemen die onze aandacht verdienen. Het is mogelijk om de geschetste aspecten in een aantal dilemma's uiteen te zetten. Samenvattend ontstaat de volgende opsomming:

1 Het dilemma van de definiëring van de eigenlijke taak van de school tegenover de taak van andere instanties of kanalen.
2 Het dilemma van het relatieve gewicht van persoonlijke ontplooiing, maatschappelijke voorbereiding en beroepsopleiding.
3 Het dilemma van de structurering van de educatie in verschillende schooltypen op basis van de zojuist genoemde doelstellingen.
4 Het dilemma van de handhaving van de bestaande onderlinge status- en relevantie-verdeling van curriculum-onderdelen tegenover de wens tot herwaardering en verandering van het educatie-aanbod.

5 Het dilemma van de wetenschapsgerichtheid van het aanbod tegenover de bestaansgerichtheid die aansluiting zoekt bij de eigen ervaringen van de educatie-vragers.
6 Het dilemma van de 'laissez-faire' vrijheid en de inhoudelijke regulering bij het kunst- en cultuurbeleid van de overheid.
7 Het dilemma van de kanalen waarlangs de cultuurparticipatie moet worden gestimuleerd.
8 Het dilemma van de pluriformiteit van het educatie-aanbod tegenover de wens tot vergelijkbaarheid en controleerbaarheid.
9 Het dilemma van de inhoudelijke en onderwijskundige gerichtheid van het educatiebeleid van de overheid tegenover de vrijheid van inrichting.
10 Het dilemma van de zeggenschap van ouders, docenten en leerlingen tegenover de bevoegdheden van besturen en organisaties van besturen.
11 Het dilemma van de culturele eenvormigheid (mono-cultureel onderwijs) tegenover culturele diversiteit (multi- of inter-cultureel onderwijs).
12 Het dilemma van de culturele pluriformiteit tegenover de sociale ongelijkheid.
13 Het dilemma van accentuering van de eigen culturele identiteit tegenover de relatieve sociale integratie.

Eindnoten:

1 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: 'Kwaliteit van het onderwijs. Algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling,' 's-Gravenhage 1981.
2 P. Bourdieu: 'Champ intellectuel et projet créateur', *Les Temps Modernes*, november 1966, pag. 865-906.
3 O.c., pag. 13.
4 J. van Kemenade (red): 'Onderwijs: Bestel en Beleid', Groningen 1981, pag. 116-117.
5 CBS-mededeling nr. 7699, 's-Gravenhage, juli 1979.
6 Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs 1974/1975, cbs, 's-Gravenhage 1980.
7 J. Hermans: 'Voortijdige schoolverlaters in het avo, deel I', Pedagogisch Didaktisch Instituut voor de Lerarenopleiding, Utrecht 1979.
8 Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: '10 jaar havo', 's-Gravenhage 1979. 'Statistiek van het VWO, HAVO en MAVO, keuze van vakken', CBS, 's-Gravenhage 1980. 132
9 SCR 1980, pag. 108.
10 P. Jungbluth: 'Van traditionele meisjespedagogiek naar roldoorbrekend onderwijs', Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen 1978, pag. 210.
11 A.J. van der Staay: 'De Nederlandse Cultuurpolitiek, een benadering, 1979', Instituut voor theateronderzoek.
12 Vergelijk de bijdrage van J. Rogier in: 'De kunst en het geld. Een discussie over cultuurpolitiek', Boekmanstichting, Amsterdam 1982, pag. 15.
13 Vergelijk de bijdrage van W. Knulst in: 'De Kunst en het Geld. Een diskussie over kultuurpolitiek', Boekmanstichting, Amsterdam 1982, pag. 39.
14 O.c., pag. 39.
15 SCR 1974. pag. 144.
16 D. Kallen: 'Ontwikkelingen in het Nederlands onderwijs', *Educatie en Welzÿn*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1981, pag. 22.

17 Harmonisatie Raad Weizijns Beleid: ‘Signalement, Arbeid, vrije tijd en educatie’, 's-Gravenhage 1981, pag. 16.
18 SCR 1982.
19 G. van Enckevort: ‘Volwasseneneducatie in perspektief’, *Educatie en Welzÿn*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1981, pag. 183 e.v.
20 Harmonisatie Raad Weizijns Beleid: ‘Volwasseneneducatie. Advies over de ontwikkeling van een interdepartementaal beleid’, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980, Advies nr. 10.
21 P. Schumacher: *De Minderheden. 600.000 vreemdelingen in Nederland*, Amsterdam 1980.
22 Ministerie van Binnenlandse Zaken: ‘Ontwerp Minderheden nota’, 's-Gravenhage 1981, pag. 17.
23 Zie bijvoorbeeld H. Giesecke: ‘Wij willen alles en wel onmiddellijk’ (een verslag over het afhaken van de jeugd), *Jeugd en Samenleving*, januari 1981, pag. 5-24.
24 W. van Esch: *Etnische groepen in het onderwijs. Een verkennende studie*, svo-reeks 54, Harlingen 1982.

Prof. Mr J.J. Vis
Maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling in stroomversnelling

In de statuten van de liberale kiesverenigingen die in jaren na de grote Grondwetswijziging van 1848 in vele kiesdistricten in Nederland ontstonden, komt vaak een zinsnede voor die op de lezer van vandaag een archaïsche indruk maakt, maar die voor de opstellers toch wel van eminent belang moet zijn geweest: doel van de vereniging is het handhaven van de grondwet.

Uit de grote stelligheid waarmee dit doel wordt gesteld, valt af te leiden dat men de verworvenheden nog helemaal niet zo veilig achtte als achteraf het geval bleek te zijn. De nieuwe grondrechten, de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, de nieuwe parlementaire bevoegdheden en de enkele tientallen jaren later definitief bevochten vertrouwensregel - het zijn stuk voor stuk elementen van het staatsbestel die nu niet meer omstreden zijn en misschien daarom een wat belegen indruk maken. Maar kort na de Thorbeckiaanse revolutie moet dat anders zijn geweest. De koninklijke greep op de loop der zaken was weliswaar teruggeduwd ten gunste van burgerlijke invloed via vertegenwoordigende organen, maar als een definitieve verandering kon men dat nog allerminst beschouwen. De gebeurtenissen in Parijs, Berlijn en Wenen, waar de revolutionaire verworvenheden het al weer spoedig moesten afleggen tegen autocratische ambities, rechtvaardigden zeker de twijfel aan het veilige behoud van de verworvenheden.

Bedrieglijke contouren

De verworvenheden bleven en ontwikkelden zich: tot een parlementair stelsel en, na invoering van het algemeen kiesrecht, tot

een parlementaire democratie. De hoofdtrekken van het politieke stelsel zijn in die ontwikkelingsgang wel iets veranderd, maar zeker niet ingrijpend. Ook in de herziene grondwet, die binnenkort het licht zal zien, vallen nog steeds met weinig moeite de contouren te zien die in 1848 werden aangebracht. Toch zit daar iets bedrieglijks in, want uit de waarneming van de grotendeels ongewijzigde contouren ontstaat makkelijk de indruk dat al datgene wat nu door middel van het bestel wordt verricht een min of meer harmonische verhouding heeft tot datgene wat indertijd met en door middel van het bestel werd verricht. Om de terminologie van de systeemtheorie te gebruiken: input en output zijn in kwantitatieve zin wel veranderd (toegenomen) maar in kwalitatieve zin niet of niet wezenlijk. Ruw gezegd: vooral meer van hetzelfde en weinig van iets anders. Dat is een comfortabele waarneming, want zij levert een solide rechtvaardiging op voor het grotendeels ongewijzigd laten van het bestel.

Er is evenwel niet eens een ‘crisis van de verzorgingsstaat’ voor nodig om in te zien dat deze oppervlakkige waarneming niet deugt. Ook zonder acht te slaan op de huidige sombere situatie van de statelijke samenleving valt in te zien dat er iets niet klopt. Men kan dat doen door de blik te richten op de theoretische achtergronden of op de feitelijke ontwikkelingen; het resultaat leidt in beide gevallen tot de conclusie dat er paradoxen zijn. De liberalen van de vorige eeuw, ook de Nederlandse van 1848 en daarna, beschouwden zich vooral als de erfgenamen van het gedachtengoed dat zich aan de vooravond van de Franse revolutie ontwikkelde. Dat gedachtengoed laat zich comprimeren tot een simpele gedragsregel: beperk de publieke uitgaven en de belastingdruk tot het minimum; beperk daarom de functies van de staat zoveel als mogelijk is. De stelregel kwam niet uit de lucht vallen. Adam Smith, vaak als de geestelijke vader gezien, had hem geleerd van de Franse physiocraten die zelf de gevolgen van zware belastingdruk hadden ondergaan. De revolutie tegen het ancien regime had voor velen niet alleen de bedoeling de koninklijke despotie te breken, maar ook het bereiken van een rechtvaardiger samenleving, waarin de kleine man niet meer moest kromliggen voor de extravaganties van het hof, van de staat. De latere uitwassen van het liberalisme, in de vorm van

een ongebreideld kapitalisme, doen te vaak vergeten dat de primaire drijfveer niet lag in het willen uitleven van een economisch egoïsme, maar veeleer in het bereiken van een eerlijker en rechtvaardiger samenleving. Als iedere burger zijn eigen belangen kan nastreven, wordt het algemeen belang bevorderd. Ieder afzonderlijk individu wordt daarin geleid als door een onzichtbare hand. ‘Liever de onzichtbare hand dan de zichtbare, maar onzekere en willekeurige hand van de staat’.[1] Men doet er goed aan de liberale afkeer van de staat te zien als afkeer van de arbitraire en drukkende staat van het ancien regime; de voorkeur voor de nachtwakerstaat ontstond zeker niet als uiting van een kwaadaardig economisch egoïsme.

Wij kennen de geschiedenis en weten intussen dat het doel niet werd bereikt, dat zich andere opvattingen ontwikkelden en dat de theorie een heel andere kant is opgegaan. Of men nu de staat beschouwt als het agentschap van de heersende klasse of als een met het economische subsysteem interdependent systeem, of men de overheid beschouwt als een monoliet of als een gecompliceerd samenstel van actores - in geen van de gangbare normatieve of empirische studies valt nog iets terug te vinden van de minimale staat. Men kan de staat beschrijven als een deel van de samenleving en ten dele daarvan afhankelijk. Men kan ook omgekeerd de samenleving zien als een resultaat van staatsactiviteiten. Basis en uitgangspunt van al deze visies is de feitelijke constatering dat de staat de grote integrator is geworden in het menselijk bestaan. Het menselijk bewustzijn kan zich nauwelijks een voorstelling maken van de staat die slechts een aantal minimale functies uitoefent. Wat wij allemaal van de staat verwachten valt te lezen in de periodiek geactualiseerde programma's van de politieke partijen. Van links tot rechts hebben ze de neiging om langer en gedetailleerder te worden. De onzichtbare hand bleek niet te bestaan, zodat we in ons feitelijk gedrag weer teruggrepen naar de hand van de staat, wellicht hopend dat die intussen wat menselijker was geworden.

Geen theoretisch concept

De feitelijke ontwikkelingen in de afgelopen anderhalve eeuw vormen een treffende illustratie. De politieke strijd van de liberalen tegen de conservatieven is vaak een strijd tegen toenemende staatsactiviteiten. Als omstreeks 1855 de liberalen een conservatieve minister naar huis sturen, is dat niet omdat de bewindsman te weinig doet, maar omdat hij te veel doet: het stelselmatig opdrijven van de staatsuitgaven geldt als een verwijt van de progressieven tegen de conservatieven. Dat Nederland in die tijd overgaat tot staatsinvloed in het spoorwegwezen op initiatief van een conservatieve minister is geen toevalligheid. De conservatieven hadden met deze nieuwe vorm van staatsactiviteit minder moeite dan de liberalen. Maar met het gecompliceerd raken van de samenleving en het ontstaan van grote achtergestelde groepen, vooral ten gevolge van de industriële revolutie, gaan de gewichten verschuiven. Christendemocraten en socialisten (in Nederland inderdaad in die volgorde), ondersteund door een jongere generatie liberalen, zijn niet meer zo gevoelig voor het schrikbeeld en wensen staatsingrijpen. Een theoretisch concept is evenwel niet aanwezig, feitelijke constateringen zijn de drijfveren. Of het nu gaat om de bestrijding van de veepest, om het tegengaan van kinderarbeid, om het scheppen van betere woonomstandigheden - steeds blijkt de staat het enige beschikbare werktuig, zowel in verband met de financiële mogelijkheden als door de exclusieve competentie wat betreft het scheppen van nieuwe bevoegdheden. De eenheidsstaat en de wet als alles overheersend besluitvormend mechanisme leidden ertoe, dat in laatste instantie de centrale staat besliste. Door het ontbreken van oorlogsperiodes is het Nederlandse proces nog verhoudingsgewijs soepel verlopen. In Duitsland, waar een imperialistische politiek al snel leidt tot een militairindustrieel complex met grote arbeidersmassa's, urbanisaties, oorlogsinvaliden, weduwen, komt de verzorgingsstaat reeds in de Bismarck-aera van de grond; ook al om socialisten en katholieken de wind uit de zeilen te nemen.

De afwezigheid van oorlogen doet bij ons de ontwikkeling minder abrupt verlopen, maar ook hier klopt de plateau-theorie:

in tijden van crisis, mobilisatie en oorlog neemt het overheidsbudget sprongsgewijze toe om na het passeren van de crisisachtige situatie nauwelijks terug te zakken. De inmiddels opgehoogde staatsinkomsten zijn publiek aanvaardbaar geworden. De politici draaien de schroef niet losser maar ontdekken andere aanwendingsmogelijkheden.

Men kan volstaan met een conclusie: de groei van het aantal staatsactiviteiten is niet het gevolg van een bepaalde en consistente visie. Zij is het gevolg van een door de feiten gedwongen worden, van een ad hoc-beleid ten gevolge van bepaalde ontwikkelingen en gebeurtenissen, een beleid dat zich bij afwezigheid van iets anders wel móest realiseren via de overheidsbureaucratie. De liberalen hadden hun werk immers grondig gedaan. Particularisme had moeten wijken voor de eenheidsstaat, de gilden waren verdwenen, de scheiding tussen kerk en staat had de kerk teruggedrongen in de sfeer van louter liefdadigheid; diaconieën en vicariaten hadden hun publieke functie verloren.

De paradox is als volgt. De liberale revolutie van het midden van de vorige eeuw schiep een scheiding tussen de minimale staat enerzijds en het vrije spel van de maatschappelijke krachten anderzijds. In die scheiding zagen de liberale parlementariërs zich als de bewakers van de nieuwe vrijheid en het staatsbestel was van die visie de uitdrukking: scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht, waarbij de laatste slechts de uitvoerder was van datgene wat de wet voorschreef. En wat de wetgever aan wetten moest geven was niet veel meer dan de grondwet al voorschreef: begrotingen en belastingen bij wet, codificaties van het burgerlijk, handels- en strafrecht, onteigeningen en naturalisaties bij wet. De praktijk was weliswaar sterker dan de leer, want via de begrotingen, het benoemingsbeleid en de koloniale politiek bleek de staatsoverheid ruimer armslag te hebben dan men aanvankelijk had verwacht. Maar tot een constitutionele herwaardering leidde dat niet. Het dualisme van staat en samenleving bleef in theorie gehandhaafd, evenals het dualisme van parlement en regering met de heerschappij der wet als enige basis voor overheidsoptreden.

Weliswaar kreeg het parlement langzaam aan greep op de samenstelling van de kabinetten (een uiting van het besef dat men

de regering slechts kan controleren door er in te zitten en niet door er vanuit de parlementaire banken tegenaan te kijken), maar het kiesrecht voorzag tot 1888 slechts in een tweejaarlijkse vernieuwing van de halve Tweede Kamer, waardoor het electoraat niet kon komen tot duidelijke wilsuitspraken. Bovendien werd het lang onfatsoenlijk gevonden als de gekozenen zich als spreekbuis van georganiseerde kiezersmassa's lieten gebruiken. De antirevolutionairen hadden in 1879 de euvele moed een nationale partij te stichten die programmapunten fourneerde waar de a.r.-afgevaardigden zich aan moesten houden. Maar zij waren dan ook antirevolutionair en dus gericht tegen de oogst van de Franse revolutie, tegen de ‘liberalistische’ geest van de eeuw.

Parlementaire fractievorming, voorwaarde voor een effectief, op verandering gericht parlementair gedrag, was nauwelijks acceptabel. Fractievergaderingen moesten buiten de Kamer plaats hebben; men sprak schande van het schenden van de regel ‘zonder last of ruggespraak’. De ledenlijst van de liberale kamerclub werd rond de jaren zeventig en tachtig zorgvuldig geheim gehouden; het was een onderwerp dat slechts fluisterend werd besproken.

Samenvattend: het feitelijke politieke gedrag en het streven naar overheidsoptreden op een steeds groeiend aantal gebieden disharmonieerden met de nog steeds overheersende conceptie van de scheiding tussen staat en samenleving. Ze disharmonieerden dus ook met de kenmerken van het uit die conceptie voortgekomen bestel. De gevolgen van die spanning zijn niet gering geweest. Er ontwikkelde zich een praktijk waarin de liberale conceptie in theorie gehandhaafd kon blijven: de verzuiling, een stelsel van krachtige invloedrijke intermediaire verbanden tussen staat en samenleving. Een stelsel dat een nevelachtige overgang oplevert tussen staat en samenleving en dat betrekkelijk ongevoelig is voor een heldere en doorzichtige structurering, omdat het politiek zo machtig is geworden dat het tot op grote hoogte zelf kan uitmaken in hoeverre het gestructureerd wenst te worden.

Zolang het stelsel functioneerde in de atmosfeer van de negentiende wettenstaat viel er nog enig zicht op te houden. De

subsidiëring van het onderwijs bijvoorbeeld kreeg zijn grondvorm vlak na de Eerste Wereldoorlog toen men nog in de overtuiging leefde, dat overheidsverplichtingen exact en controleerbaar per formele wet dienden te worden geregeld. Maar de subsidiëring van het maatschappelijk werk kwam van de grond toen de waardering voor de formele wet al lang had plaats gemaakt voor de voorkeur voor een slagvaardig beleid via begrotingsposten of kaderwetten met ruime delegaties. Het gevolg van dit verschil in ontstaansperiode is nu, dat in de bezuinigingsslag van de jaren tachtig een kleuterschool met te weinig kinderen alleen via een ingewikkeld circuit van toetsingscriteria en overgangsfasen kan worden opgeheven en dat een ziekenhuis met weinig meer dan een pennestreek kan verdwijnen, dat bij het onderwijs vooral via salarisposten wordt bezuinigd en dat in de culturele sector hele symfonieorkesten met opheffing worden bedreigd.

De ‘founding fathers’ van 1848 hebben de na hen optredende dynamiek geenszins vermoed. Ze ontwierpen een stelsel dat gericht was op het tegengaan van bestuurlijke dynamiek. Wie voor de eisen van het moderne bestuur nog eens een consistent stelsel zou ontwerpen (gesteld dat zoiets mogelijk zou zijn), zou vermoedelijk het allerlaatst uitkomen op wat Thorbecke indertijd bedacht. Of Thorbecke tevreden zou zijn (zoals de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst zich afvraagt), is eigenlijk nauwelijks relevant. De vraag is eerder of wij nu nog tevreden kunnen zijn met het werkstuk van Thorbecke. Het antwoord kan kort zijn: niet erg.

Aanvaardbaarheid

De mogelijkheid om bindende beslissingen te nemen ten aanzien van leden van de samenleving bestaat slechts bij de gratie van de aanvaardbaarheid van die beslissingen. In een dictatoriale constructie kunnen beslissingen tot op zekere hoogte aanvaardbaar worden gemáákt, in een meer open samenleving als de onze pleegt de aanvaardbaarheid op een andere manier te worden opgebouwd. Het overheidsbestuur dient allereerst rechtmatig te zijn, het moet worden uitgeoefend op grond van bevoegdheden

en door middel van procedures waarvan vaststaat dat ze rechtmatig zijn, dat wil zeggen van tevoren vastgesteld en overeengekomen (meestal in de vorm van een wet of wettelijke regeling).

Met de rechtmatigheid van overheidsbeslissingen loopt het in Nederland over het algemeen wel los. De juridische constructies vertonen weinig hiaten, een uitgebreid stelsel van rechtsbescherming vormt een garantie tegen overheidshandelen in strijd met de wet. Veel moeilijker is het gesteld met de tweede voorwaarde voor aanvaardbaarheid van overheidsbeslissingen: het vermogen om te bewijzen dat de genomen beslissing de juiste was en dat hij dus terecht is genomen (de legitimatie). Volgens sommige theorieën wordt die bewijskracht alleen opgebouwd door het gedrag van de actores die betrokken zijn bij het voorbereiden, nemen en uitvoeren van beslissingen. Veel van die theorie is terug te vinden in het feitelijk gedrag van het openbaar bestuur. Onderwerpen als hoor en wederhoor, termijnen, motivering, openbaarheid getuigen daarvan. Parlementaire beslissingen in de vorm van wetgeving lopen volgens een vast patroon. Het ingediende voorstel is openbaar, de discussies over het voorstel eveneens, de discussiepartners krijgen gelijke kansen voor hun inbreng, de stemmingen over wijzigingsvoorstellen en de eindtekst verlopen volgens een vaste procedure. Vóór de parlementaire discussie bestaat volop gelegenheid tot advisering en inspraak, daarna volgt bekendmaking volgens vaste regels. Willekeur is afwezig, verrassingen over het verloop van de procedure komen eigenlijk niet voor.

Naarmate de formele wetgever terugtrad en veel onderwerpen werden geregeld per motie, dan wel via uitvoeringsmaatregelen op basis van kaderwetgeving of gewoon via een begrotingspost, liep de overtuigingskracht door middel van dit proceduregedrag natuurlijk terug. Maar zolang het ging om uitgavenverhoging en uitbreiding van (semi-)overheidsdiensten leidde dat nauwelijks tot bezwaren. Nu de ontwikkeling de andere kant lijkt uit te gaan, blijkt de parlementaire onmacht. Ministeriële beslissingen zijn vrijwel per definitie ‘willekeurig’ of ‘oneerlijk’, maar het ligt voor de hand dat bewindslieden de eenmaal ontvangen macht ook gebruiken voor minder populaire maatregelen.

In de Thorbeckiaanse samenleving leek het samenstel van procedureregels bij de formele wetgeving overigens geheel voldoende voor het scheppen van de vereiste overtuigingskracht. Toch waren er ook toen al problematische situaties. Men kan er immers niet steeds van uitgaan dat ministers zich gedragen volgens de meerderheidswens van de Kamer. Het is ook denkbaar dat zij na het afleggen van verantwoording toch nog geen instemming vinden voor het gevoerde beleid. Kortom, de verhouding tussen ministers en Kamer kan geheel vastlopen en dan is er een nieuw probleem ontstaan: wie heeft het laatste woord. In het Nederlandse stelsel is na een vrij vinnige strijd komen vast te staan dat in zo'n geval het laatste woord bij het parlement ligt. Wil de verantwoordelijke minister zich daar niet naar voegen, dan dient hij heen te gaan; hij heeft het parlementaire vertrouwen verspeeld.

Deze constructie moet vrij redelijk hebben gefunctioneerd in het klassieke tijdperk van het parlementaire stelsel. Dat is de tijd zonder algemeen kiesrecht, zonder hecht georganiseerde partijen en fracties; kortom, de tijd waarin elke afzonderlijke parlementariër te maken had met een eigen beperkt censuselectoraat waarvoor hij zelf ook weer verantwoording had af te leggen en dat hem bestrafte met zetelverlies als de verantwoording onvoldoende werd geacht. Die tijd is royaal voorbij. De ministeriële verantwoordelijkheid functioneert dientengevolge zeer gebrekkig; de condities die voor dit functioneren noodzakelijk zijn, bestaan immers vrijwel niet meer. En daarmee is een belangrijke mogelijkheid voor beleidslegitimatie verdwenen. Het gevolg is geweest dat het gehele complex van ministers en fracties te zamen onderworpen is geraakt aan een andere, maar veel zwakkere en grovere vorm van legitimatie: de plebiscitaire legitimatie in de vorm van de Tweede-Kamerverkiezingen.

Complicaties

Daarmee is echter nog niet alles gezegd. Er zijn nog enkele complicaties.

(a) De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid (of van

datgene wat nu daar nog voor doorgaat) is veel groter geworden dan ooit werd voorzien. Er zijn nauwelijks belangrijke beleidsactiviteiten te bedenken waarvoor ministers niet uiteindelijk in een of andere vorm verantwoording dragen. De eigen verantwoording van de lagere rechtsgemeenschappen (gemeente, provincie) is in werkelijkheid immers heel wat kleiner dan volgens de theorie. Veel gemeentelijk beleid heeft financiële consequenties, maar de koorden van de gemeentelijke beurs worden vastgehouden door Den Haag. Het gemeentefonds, waaruit 32 procent van de gemeentelijke inkomsten afkomstig zijn, valt onder de verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken en Financiën. Het leeuwendeel van de inkomsten, de specifieke uitkeringen (62 procent), wordt uitgekeerd op basis van wetten en andere regelingen waarvoor een reeks ministers verantwoordelijkheid dragen. Deze zeer sterke financiële afhankelijkheid (slechts 6 procent van de gemeentelijke inkomsten komt binnen door middel van eigen belastingen) maakt van de formeel bestaande decentralisatie een wassen neus; het bezwaar is bekend. Minder vaak realiseert men zich dat daarmee tevens de verantwoordelijkheid van de Haagse bewindslieden wordt vergroot. Het geringe besef van de verzwaring van het verantwoordingsmechanisme hangt stellig samen met de centraliserende wensen die parlementaire woordvoerders strijk en zet ventileren. Per fractie is over het algemeen slechts één woordvoerder aanwezig die werkelijke decentralisatie bepleit met (enige) overdracht van bevoegdheden: de specialist voor binnenlandse zaken. Maar zowel in het parlement als geheel, als ook in de eigen fracties leggen zij het regelmatig af tegen de sectorspecialisten.

Bovendien heeft de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid een diffuus karakter gekregen door de sterke beleidssamenhang. Van veel onderwerpen valt niet nauwkeurig vast te stellen welke minister verantwoordelijk is. Onder nota's en wetsontwerpen figureren de namen van veel bewindslieden, de verantwoordelijkheid groeit uit tot een collectieve en is dus per bewindsman niet meer traceerbaar.

Nevelachtigheid is er ook door de schaalvergroting in ruimte en tijd. Ruimte: het Nederlandse parlement heeft de greep grotendeels verloren op ministerieel gedrag in beleidsvormende en

beleidsuitvoerende internationale organisaties en daar is op het supranationale vlak weinig of niets voor teruggekomen. Tijd: veel beleidsonderdelen strekken zich qua voorbereiding en uitvoering uit over een zo lange periode, dat tevoren nauwelijks de beslissende fase valt aan te wijzen. Het 'point of no return' valt vaak pas achteraf te constateren. Tal van beleidsonderdelen omvatten veel meer dan één kabinetsperiode, zodat de werkelijk verantwoordelijke bewindsman moeilijk te vinden is. Bovendien blijkt het parlement zich intussen veelal zozeer te hebben gecommitteerd, dat het vragen van verantwoording neerkomt op het vragen van verantwoording aan zichzelf.

(b) De relatie parlement-ministers wordt in het geheel niet meer gekenmerkt door de polaire verhouding (dualisme) die indertijd als de voornaamste randvoorwaarde gold. Maar dit gemis is niet gecompenseerd door een stelsel waarin de volksvertegenwoordiging de ministersploeg levert en controleert (zoals in Engeland). Ons kiesstelsel leidt ertoe dat alle belangrijke beleidsonderdelen de vorm aannemen van coalitiebeleid, waarvoor de basis wordt gelegd in accoorden die tijdens de kabinetsformatie worden gesloten door parlementaire fracties. Gevolg is dat niet meer de afzonderlijke ministers ter verantwoording staan maar de coalitie als geheel. Vertrouwensverlies van een afzonderlijke minister groeit daardoor trefzeker uit tot een volwassen kabinetscrisis en dat is nauwelijks een ultimum remedium, gezien de gevolgen.

De laatste maal dat zoiets gebeurde zal nog lang worden geboekstaafd als een affaire van twijfelachtig karakter: de nacht van Schmelzer. Toch waren de gebeurtenissen van die nacht (het aannemen van een wantrouwensvotum door de meerheid van de Tweede Kamer) volstrekt correct volgens de normen van het parlementaire stelsel. Dat desondanks de gebeurtenis door velen als incorrect of zelfs verraad werd beschouwd, wijst erop dat voor deze ultime parlementaire handeling niet meer de legitimatie bestaat die het stelsel nog steeds veronderstelt. De bindingen tussen fracties en geestverwante ministers hebben ertoe geleid dat geen fractie zich meer kan veroorloven met de oppositie mee te stemmen en zich aldus tegenover de eigen minister te plaat-

sen. De afspraken in de vorm van politieke overeenkomsten tussen parlementaire fracties (tijdens de formatie) leiden ertoe, dat de parlementaire kabinetscrisis ook nog het element contractbreuk krijgt. Dat na de nacht van Schmelzer de gewoonte van de vervroegde verkiezingen in geval van kabinetscrisis ingang vond, valt tegen deze achtergrond goed te begrijpen. Het gehele stelsel (kabinet en parlement) is na zoiets toe aan een nieuwe legitimatie: de plebiscitaire door de kiezers. Maar die gewoonte heeft er weer toe geleid dat de crisisoorzaak eerst in de tijd wordt vervaagd door middel van een interim-kabinet. Bovendien wacht men er zich wel voor het kabinet te laten vallen in de openbaarheid van de parlementaire vergadering. De crisis breekt dus uit in het kabinet, want achter de gesloten deuren van de Trèveszaal blijft onduidelijk wie precies de crisis heeft gemaakt. Over de toedracht van de gebeurtenissen zijn minstens evenveel versies als regeringspartijen en niet zelden méér.

Meer in het algemeen kan worden vastgesteld dat zowel wat betreft het regeringsprogramma als wat betreft de personele steun, het parlement een zo grote mate van medeverantwoordelijkheid is gaan dragen dat het niet meer in staat is zelf verantwoording te vragen. Hoewel staatsrechtelijk nog steeds een ‘countervailing power’, is het parlement in de politieke werkelijkheid een onderdeel geworden van het regeersysteem. Hoewel staatsrechtelijk nog steeds het forum waar de vertegenwoordigers van de burgers de ministers op de korrel kunnen nemen, heeft het parlement feitelijk (maar tevens halfhartig) deze functie deels overgedragen aan bijvoorbeeld de ombudsman.

Pretentie en werkelijkheid

Zonder dat wij het goed in de gaten hadden, is tussen de werkelijkheid van de wildgroei aan beleid en de pretentie van het besturen onder parlementair democratische controle een steeds groter wordende kloof ontstaan. De reacties (voor zover ze er waren) lagen aanvankelijk dan ook in de gebruikelijke sfeer: detaillering van de voorschriften, uitbreiding van het instrumenta-

rium.[2] Het waren vooral de steeds toenemende begrotingstekorten van de laatste jaren die pas echt enige bezinning opleverden. Maar inmiddels had de vroegere overvloed aan geldmiddelen zijn werk al gedaan: de creativiteitsprikkel was gesmoord.[3]

Sindsdien is de tegenstelling tussen pretentie en werkelijkheid de grondtoon geworden in de beschouwingen over de verzorgingsstaat; een tegenstelling die in wezen neerkomt op een paradox tussen 'denken' en 'doen', een tegenstelling dus die het probleem van de verzorgingsstaat definieert als een vraagstuk van oordeels- en besluitvorming. Waarom doen we niet wat we zouden moeten doen? Maar wat zouden we moeten doen?

Bezuinigingen plegen te beginnen als vermindering van de groei. Dat betekent allereerst dat het verdelingsvraagstuk belangrijker wordt, want keuzes kunnen niet meer worden uitgesteld tot volgend jaar. Het toenemen van het verdelingsvraagstuk leidt tot toeneming van het aantal regels; waar minder te verdelen valt, worden hogere eisen gesteld aan de gelijkheid. Het vraagstuk wordt gecompliceerder. De overheid wordt zowel aangekeken op de bezuinigingen als op het scheppen van nog meer regels en de oplossing van beide problemen wordt verwacht van de overheid. 'Baron van Münchhausen moet zich opnieuw aan zijn eigen haren uit het moeras trekken'[4] of wel 'de reus op lemen voeten blijft [...] zijn vertrouwde weg volgen'.[5]

Inmiddels doet zich een andere paradox voor. Toegezegd beleid kan niet meer worden gerealiseerd of, zoals een gangbare uitdrukking luidt, 'wordt gesaboteerd'.[6] Uiteraard hebben de gedupeerden de neiging om zich te spiegelen aan ander toegezegd beleid dat nog wel wordt gerealiseerd. Het ontbreken van prioriteiten, waarmee in de periode van stijgende overheidsuitgaven blijkbaar nog wel te leven viel, wordt onacceptabel. Tal van merkwaardige discrepanties worden zichtbaar, waardoor de legitimatie tot beneden het minimum zakt.[7]

Rosenthal waarschuwt in dit verband voor een dreigend politiek bankroet.[8] Het politieke cynisme, het zich onttrekken aan onwelgevallig beleid en het zwarte circuit nemen toe. Men ontloopt overheidsbeslissingen en wentelt de gevolgen af, zo nodig op anderen (twee op de drie Nederlanders zien niet op tegen be-

lastingfraude). De zwarte en de grijze circuits behoren tot de meest gedemocratiseerde processen; werkgevers, werknemers, burgers en overheid nemen eraan deel. Ook de overheid want de ene overheidsdienst wentelt kosten af op de andere overheidsdienst, de ene gemeente op de andere, het rijk op de gemeenten, de overheid op de particuliere sector, rechten worden als gunsten geïnterpreteerd. Opmerkelijk is ook het verontrustende verschijnsel dat ambtsdragers zelf het cynisme verbaal tot uitdrukking brengen. De vraag rijst of zij zelf nog kansen op herstel aanwezig achten.

Ren sprekend voorbeeld leverde onlangs de huidige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Brinkman (toen nog directeur-generaal binnenlands bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken), met zijn nauwelijks verhulde oproep tot bestuurlijke ongehoorzaamheid: 'Misschien is er reden het bestuursrecht maar eens in eigen hand te nemen'.[9] Wat hij zich daarbij voorstelde is niet geheel duidelijk, maar als gemeenten en provincies werkelijk gaan weigeren mee te werken aan de uitvoering van voorschriften van de centrale overheid begint er een chaotisering die eerder eindigt in een revolutie dan in een vruchtbare hervorming. Hetzelfde geldt overigens als de lagere overheden voor onoplosbare problemen worden gesteld door hen wel de taken toe te schuiven maar niet de middelen.

De onvrede en frustratie in de meer officiële sfeer heeft zijn pendant in de tegencultuur waar, naast al wat oudere vormen van ongehoorzaamheid, de laatste tijd frappante nieuwe fenomenen opduiken zoals proletarisch winkelen (kopen zonder betalen) en zwart rijden per openbaar vervoer en het zich verzekeren tegen de risico's van zwart rijden. In Amsterdam bestaat inmiddels een Bond van Zwartrijders die voor leden het risico van de boete voor zijn rekening neemt.

Wat wil met deze korte opsomming van negatieve beelden gezegd zijn? Dit: ongeveer samenvallend met het moment waarop de kloof tussen pretentie en werkelijkheid van de verzorgingsstaat zichtbaar wordt, breekt hier en daar ook duidelijk een bepaald cynisme door. Cynisme alsmede terugtrekkend gedrag zijn vaak de voorboden geweest van maatschappelijke desintegratie (de leden van het maatschappelijk gezelschap voelen zich

niet meer met elkaar verbonden en trekken zich op eigen erf terug). Daarna en mede daardoor volgt inderdaad de desintegratie, dan wel de sterke man met het ijzeren regime. Meestal trouwens eerst de desintegratie en daarna de sterke man, want in de samenleving (hoe weinig 'samen' er ook in zit) blijven altijd organisaties en structuren over die de winnaar zijn in de strijd van allen tegen allen.

Misschien hebben we nog een kans. Het komt wel eens voor dat patiënten tot cynisme en desinteresse vervallen na het observeren van de symptomen en het vernemen van de diagnose - zonder dat zulks van beslissende invloed is op de kansen van herstel. Maar als we nog een kans willen hebben, zullen we die zelf moeten creëren.

Waar pretenties en werkelijkheid zo ver van elkaar verschillen dat de geloofwaardigheid zoek raakt, ontstaat logischerwijze de noodzaak pretenties en werkelijkheid met elkaar in overeenstemming te brengen. In principe kan dat op drie manieren: (1) pretenties aanpassen en alleen maar reageren op de werkelijkheid, anders gezegd 'het passen op de winkel'; (2) de pretenties tot werkelijkheid transformeren; (3) een combinatie van (1) en (2): hier op de winkel passen, daar pretenties realiseren.

De eerste mogelijkheid is in onze participatiedemocratie nauwelijks realistisch. Weliswaar zijn er kabinetten geweest die volgens eigen zeggen op de winkel hebben gepast, maar goed beschouwd lieten ze geen enkele pretentie vallen. Veelal werd de kloof tussen pretentie en werkelijkheid flink wat groter, in de vorm van het begrotingstekort. Wie werkelijk wil terugvallen op datgene wat qua uitkomst realistisch is, heeft de essentie van onze gehele politieke cultuur tegen en zal de noodzakelijke politieke steun snel moeten missen. Die politieke steun hoeft niet eens electorale steun te zijn, want zelfs een dictatuur heeft een vrij grote mate van instemming nodig.

De tweede mogelijkheid is sinds jaar en dag de meest gebruikte. Achter deze mogelijkheid verbergt zich de opvatting dat de optredende problemen slechts betrekkelijk kleine en tijdelijke fricties zijn. De realisatie bestond dan ook uit meer van hetzelfde: meer regels, hogere belastingen. Kortom, de weg die nog

steeds wordt gevolgd en dreigt te eindigen in een doodlopende steeg. Het lianenwoud van voorschriften is zo ontoegankelijk, dat letterlijk niemand het meer kan overzien. Het financieringstekort wordt nog steeds groter (al suggereert de politieke discussie dat intussen het tegendeel het geval is). Er dient overigens op te worden gewezen dat de keuze voor de tweede mogelijkheid ook geen echte politieke wilsvorming vereist: wie niet werkelijk kiest komt vanzelf op de tweede mogelijkheid uit.

Blijft dus over de derde mogelijkheid, de weg die alleen betreden kan worden via verhoogde politieke besluitvaardigheid en verhoging van de bestuurlijke doelmatigheid. Dit laatste moet niet over het hoofd worden gezien. De veronderstelde legitimiteitserosie heeft niet alleen te maken met het niet nemen van beslissingen, maar ook met het niet of onvoldoende uitvoeren van reeds genomen maatregelen. Wat betreft de politieke besluitvaardigheid: het gaat hier om een kwaliteit waarover democratische gemeenschappen waarschijnlijk alleen in uitzonderingsgevallen beschikken. Het besef dat er een crisis is, moet algemeen aanwezig zijn en er moeten geloofwaardige politici zijn die de weg kunnen wijzen.

Politiek draagvlak nodig

In concreto rijzen hier direct problemen. Afgezien van de vraag of voldoende Nederlandse politici het epitethon geloofwaardig bezitten, het gaat om een verandering ten opzichte van de bestaande situatie en het aanbrengen van die verandering leidt tot verlies van machtsposities.[10] Voorts zijn het vaak juist de bekleders van deze posities die de verandering zouden moeten realiseren en in feite dus kunnen frustreren. Ambtelijk machtsstreven is de laatste tijd meer en meer zichtbaar geworden. Het jaar 1982, politiek gesproken geheel en al een crisisjaar, biedt treffende voorbeelden van ambtenaren die het door de politici achtergelaten vacuüm hebben opgevuld.[11]

In feite gaat het om simpele logica. Zoals het lange reeksen politieke beslissingen waren die ons in de actuele problematiek hebben geleid, zo zullen het ook weer politieke beslissingen

moeten zijn die de uitweg kunnen bieden. Er is een nieuw politiek elan nodig (hoe afgezaagd het ook klinkt), want alleen de politiek zal het draagvlak kunnen leveren dat nodig is voor diep ingrijpende hervormingen. Ambtelijke en andere deskundigen kunnen suggesties doen, maar het zal afhangen van de politici of ze werkelijkheid worden. Want alleen zij zijn in staat de onmisbare publieke steun te mobiliseren.

Gesteld dat verhoogde politieke besluitvaardigheid kan worden bereikt, welke besluiten dienen er dan te worden genomen? Op deze vraag volgt meestal een lange stilte óf een kakofonie van antwoorden. 'De hand aan de ploeg, maar de ploeg is zoek', zoals een minister het probleem onlangs beschreef. De term 'politieke besluitvaardigheid' is hierboven niet ingevuld en dat is begrijpelijk, want de mate van besluitvaardigheid hangt deels samen met de te nemen besluiten. Aanbevelingen zoals die van de Commissie Vonhoff als 'versterking van de integratie van het regeringsbeleid' en 'verbetering van het interne functioneren van de overheidsdienst en de procedurele en organisatorische samenhang van de rijksdienst' blijven betrekkelijk zwevend zolang onduidelijk is, wat de politieke visies en prioriteiten zijn. Politici kunnen steun mobiliseren, maar niet voor politieke doelen als integratie, procedures en samenhang. Hervormingsgedachten alleen in de sfeer van de organisatie, van de reorganisatie van het bestaande, krijgen niet voldoende draagvlak. Het is dus geen kwestie van eerst de besliscircuits hervormen en dan de beslissingen nemen. De te nemen beslissingen moeten zodanig zijn (en zodanig worden gepropageerd) dat zij voldoende steun krijgen om genomen te worden.

De vooruitzichten daartoe zijn ongunstig. In de politieke beeldvorming zoals die verloopt in politieke partijen, partijcommissies, fracties en Kamercommissies overheerst het traditionele beeld. Dezelfde verkokering die in het bestuurlijk-ambtelijke milieu de bewegingsruimte voor meer drastische veranderingen zo zeer verkleint, treedt ook op in de politieke partijen en het parlement. Ook daar hechten specialisten aan de handhaving van hun machtsposities, aan de handhaving van hun specialisme. Daarin ligt immers de basis van hun politieke existentie; bevor-

dering van specialisme vergroot de kans op hernieuwde kandidaatstelling door de achterban. Generalisten en zij die ten overstaan van de achterban nog wel eens een kritisch woordje durven laten horen, lopen grote risico's.

Ook daardoor is vermoedelijk het klimaat ontstaan dat het bevorderen van creativiteit juist tegenwerkt. De specialisten worden én door zichzelf én door anderen geacht alle vragen op alle antwoorden te kennen. Voor de erkenning dat er vragen zijn waarop nog geen antwoord is, bestaat in dat klimaat nauwelijks tijd of ruimte; laat staan voor de erkenning dat de vragen misschien wel anders luiden dan de politici denken. Ongeveer de helft van de kiezers schijnt immers te denken dat ‘mensen als ik geen enkele invloed hebben op wat de regering doet’. Als het gaat om de vraag of Kamerleden en ministers veel geven om wat ‘mensen als ik denken’ is het antwoord eender. Een royale meerderheid (69 procent) meent dan ook dat stemmen de enige manier is om invloed uit te oefenen en stemmen is nauwelijks iets anders dan instemming of afkeuring uitspreken over de antwoorden die door politici zijn geformuleerd.[12]

Ook in de politieke ambiance van partijen en fracties heeft de verzorgingsstaat nog steeds de neiging zijn slechte gewoontes voort te zetten. Fracties tellen trouwens maar weinig leden die in hun vorig bestaan niet op de een of andere wijze deelnamen aan het bestuurlijk-ambtelijk circuit en die, als de politieke fortuin zich tegen hen keert, daar weer willen terugkeren. Cynici zouden kunnen zeggen dat de belangrijkste voorwaarde voor onze parlementaire democratie ligt in het Rijksambtenarenreglement en andere beveiligingen van het ambtelijk milieu. Wie als politicus door het vrij starre circuit heen wil breken, moet een groot persoonlijk gezag hebben, ook en vooral in de eigen partij. Maar prestige hebben vooral de lijsttrekkers en fractieleiders en zij kunnen slechts bestaan als de grootste gemene deler van de gangbare opvattingen. De hieruit resulterende aarzeling om de nek uit te steken wordt nog versterkt door het merkwaardige Nederlandse dogma dat het in de politiek ‘niet om mensen gaat maar om ideeën’, een soort ontkenning van de enige mogelijkheid om van ideeën werkelijkheid te maken, namelijk via mensen.

Nederland is het enige land ter wereld waar geen enkele publieke functionaris rechtstreeks door het publiek wordt gekozen en dat is veelzeggend. Het betekent dat bij ons géén politicus de mogelijkheid heeft om eerst een beleid te presenteren, vervolgens gekozen te worden in de functie waarin hij dat beleid kan uitvoeren om tenslotte in de vorm van een campagne voor herverkiezing veantwoording af te leggen. A1 onze verkiezingen hebben betrekking op vertegenwoordigende lichamen waar de gekozenen vervolgens met elkaar beslissen wat er zal worden gedaan en door wie. Het compromis strekt zich niet alleen uit tot het beleid maar ook tot de personen. De verantwoording achteraf ontbreekt omdat herverkiezing niet bestaat en omdat niemand het beleidscompromis voor zijn rekening neemt.

Dat het in de politiek om ideeën gaat en niet om mensen (die de ideeën kunnen uitvoeren) wordt in het Nederlandse bestel overigens niet consequent volgehouden. Was dit wel zo, dan zouden er geen principiële bezwaren kunnen bestaan tegen de invoering van het referendum, de plebiscitaire beslissingen over ideeën, zonder tussenkomst van politici als professionele ideeëndragers en uitvoerders. Ons bestel verkeert zo ongeveer halverwege: geen referendum maar wel inspraak in de geregelde, maar tot weinig of niets verplichtende vorm van de planologische kernbeslissing, dan wel in de helemaal ongeregelde vorm van een brede maatschappelijke discussie.

Deregulering, privatisering, decentralisatie

Welke besluiten moeten er worden genomen? De noodzaak tot bezuiniging (eufemistisch ‘heroverweging’) heeft tot dusver een zekere overeenkomst in de antwoorden opgeleverd: vermindering van het overheidsaanbod. In één adem worden daar vaak de benaderingen die eigenlijk een andere herkomst hebben, maar tot een vergelijkbaar resultaat kunnen leiden, aan toegevoegd: deregulering, privatisering en decentralisatie.

Tjeenk Willink heeft er terecht op gewezen dat met vermindering van het aanbod niet direct ook de maatschappelijke behoeften die op de overheid afkomen worden verminderd.[13]

Toch lijkt dat vaak de onuitgesproken verwachting. De centrale overheid is overbelast. Een deel van de last moet dus worden verminderd en dat kan door het aantal regels te verminderen, door een aantal overheidstaken aan de particuliere sector over te dragen en door een aantal taken van de centrale overheid door te schuiven naar lagere overheden.

De redenering vertoont gaten. Het wegnemen van regels is zinvol als ze overbodig zijn, als ze frustrerend werken, als ze niet functioneel zijn omdat het doel niet meer bestaat. Maar wie denkt dat de deregulering veel zal opleveren, loopt kans op grote vergissingen. Tegenover 'overlegislation' op sommige terreinen staat vermoedelijk een tekort op andere terreinen ('underlegislation'). Voorbeelden zijn er te over: de gifvondsten in de vaderlandse bodem, het oprukken van de informatietechnologie en de daaruit resulterende bedreiging van de privé-sfeer. De technische ontwikkeling en de gevolgen daarvan voor de samenleving zullen in het algemeen eerder tot méér dan tot mínder normering leiden. Het gaat immers veelal om bedreigingen van de menselijke existentie in fysiek en geestelijk opzicht. De weerslag van deze ontwikkeling is trouwens al te zien. In de geheel herziene Nederlandse grondwet komt een uitvoerige catalogus voor van mensenrechten. De behoefte daaraan is niet uit de lucht komen vallen; ook buiten onze grenzen, zelfs op mondiaal niveau, is de belangstelling voor de rechten van de mens groter dan zij ooit is geweest.

Over het begrip privatisering valt een vergelijkbaar betoog te houden. Op sommige terreinen zal privatisering zin hebben, bijvoorbeeld omdat het particuliere bedrijfsleven per eenheid produkt meestal goedkoper produceert. Maar dat is vaak het gevolg van de slechtere rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de werknemers in particuliere dienst. Als dat niet het geval was, zou er geen echt voordeel zitten in privatisering. Het is de vraag of de politieke discussie niet vooral moet gaan over de aanwezigheid van dit verschil in plaats van over het uitbuiten van de verschillen. Met welk recht bestaan de verschillen?

Privatisering moet zeker niet plaatsvinden als het gaat om het leveren van exclusieve goederen en diensten op grond van mo-

nopolistische situaties; vooral niet als de geleverde goederen en diensten niet of niet meer waardevrij zijn. Er zou bijvoorbeeld een sterk betoog zijn te houden voor het werkelijk nationaliseren van de elektriciteitsproduktie, om de simpele reden dat het gebruik van kernenergie een politiek omstreden onderwerp is. In de huidige situatie van halve nationalisatie (in de vorm van overheidstoezicht en vergunningen) en halve privatisering (de produktie is in handen vanNV's waarvan de aandelen in handen zijn van lagere overheden die feitelijk werken als particuliere, naar winst strevende ondernemers) zal er in ons land voorlopig nog geen kerncentrale dicht gaan. Ook al zouden regering en parlement samen besloten hebben dat ze dicht moeten.

Ook bij het begrip decentralisatie zijn kritische kanttekeningen te maken. De door velen aangehangen stelling dat lagere overheden nu eenmaal beter de behoeften kunnen overzien en eraan beantwoorden dan Den Haag, blijft niet onder alle omstandigheden overeind. Het is immers nog maar de vraag of het wel waar is dat een gemeente met enkele honderdduizenden inwoners (of zelfs enkele tienduizenden) de behoeften van de burgers zoveel beter kan overzien dan Den Haag. We moeten bovendien niet over het hoofd zien dat heel wat centrale regelingen het gevolg zijn van óf de noodzaak om de maatregel nationaal te nemen omdat plaatselijke verschillen disfunctioneel zijn (zoals op het gebied van de milieubescherming) óf van de overweging dat plaatselijke beslissingen wel eens tot onrechtvaardigheden zouden kunnen leiden. Zo moeten maatregelen ter bescherming van kwetsbare minderheden (vreemdelingen, gehandicapten) bij voorkeur op nationaal niveau worden genomen, uitgevoerd en bewaakt en niet op lagere niveaus.

Het zou overigens onjuist zijn om de verschillen in omvang van de lagere overheden (vooral de gemeenten) buiten beeld te houden. Decentralisatie is vermoedelijk verbonden met een optimale omvang; is de omvang te groot of te klein, dan zou decentralisatie wel eens contraproduktief kunnen werken.

De verdeling van het bestuursapparaat in drie lagen werd in de vorige eeuw gebaseerd op de drie-kringenleer, de gedachte dat het ging om drie soorten huishoudingen die maar heel wei-

nig met elkaar te maken hadden. Dat uitgangspunt is in strijd met de tegenwoordige feiten. Decentralisatie moet functioneel zijn en niet uitlopen op het simpelweg decentraliseren van de tekorten. Bij alle vertogen wordt wel eens over het hoofd gezien dat bepaalde onderwerpen indertijd met recht en reden zijn gecentraliseerd (zoals in toenemende mate de waterstaat) en dat andere onderwerpen eigenlijk nog verder zouden moeten worden gecentraliseerd naar het Europese niveau (zoals de bescherming van het milieu).

Het vermoeden rijst dat zonder een meer principiële benadering van de onderwerpen deregulering, privatisering en decentralisatie de kans ontstaat dat we ons bezondigen aan 'abandonnering', het laten lopen van verantwoordelijkheden en het ontkennen van de noodzaak om bepaalde taken in bepaalde verbanden te verrichten.

Behoefte aan een theorie

In het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 wordt terecht betreurd dat de Commissie Vonhoff de vraag voor welke taken de centrale overheid aansprakelijk moet worden gesteld, als een partijpolitieke kwestie ter zijde heeft gelegd.[14] Om te beginnen hoort de discussie juist daarover te gaan. Een zwaar opgetuigde commissie als de Commissie Vonhoff zou de discussie aardig op gang hebben kunnen brengen, waardoor we nu minder zouden zitten met een stuk of wat impressionistische opvattingen. Bovendien is het nog maar de vraag of de meningsverschillen werkelijk rechtstreeks vallen te relateren aan de verschillen tussen politieke partijen. Door de verantwoordelijkheidsverdeling als een partijpolitieke kwestie te bestempelen laat de commissie de problematiek over aan precies dat milieu dat tot dusver nauwelijks in staat of bereid is geweest er iets aan te doen. De vraag wie waarvoor ten overstaan van wie verantwoordelijk zou moeten zijn is in het politieke milieu zelden of nooit serieus aan de orde geweest.

De vraag is eigenlijk zelfs wezensvreemd aan het milieu. Er

moesten op bepaalde gebieden maatregelen worden genomen door het knooppunt van de samenleving, waar zowel het benodigde geld als de noodzakelijke bevoegdheden betrekkelijk snel konden worden bijeengebracht. Eenmaal bijeengebracht ontstonden gevestigde belangen, die één vraag zelden of nooit stelden: kunnen we verantwoordelijk blijven voor wat we doen?

De menselijke geschiedenis kent nauwelijks voorbeelden van gevestigde machten (de 'ins') die de machtelozen (de 'outs') uit eigen beweging in de macht lieten delen. Geen hervorming is 'zomaar' begonnen, steeds was er een voorafgaande fase waarin hanteerbare theorieën en principes werden ontwikkeld.

De opvatting van de Commissie Vonhoff lijkt voorshands vooral negatief te werken. Door de verantwoordelijkheidsverdeling over te laten aan de partijpolitiek en zich te concentreren op de meer formele aspecten wordt aan de politiek wellicht een alibi geboden om het dan ook maar te laten bij het door de commissie voorgestelde, of zelfs dat nauwelijks. Wat ons in de huidige fase ontbreekt is een hanteerbare theorie die duidelijk maakt waarom en in welke richting veranderingen moeten worden aangebracht. Een hanteerbare theorie: dat wil zeggen een theorie die zich zowel op de uitgangspunten als op de mogelijkheden van onze democratische samenleving baseert. De theorie dient daarom concreter te zijn voor wat betreft de te kiezen richting dan voor wat betreft de uiteindelijke beleidsuitkomsten. Meer dan tot dusver moeten we ermee leren leven dat de uitkomsten niet van tevoren vallen vast te stellen, althans niet alle uitkomsten van alle beleidsonderdelen. Het belangrijkste kenmerk van beleidsverwachtingen lijkt tegenwoordig wel eens dat ze naderhand niet blijken te kloppen met de uitkomsten.

Een theorie inzake verantwoordelijkheidsverdeling is uiteraard een politieke theorie, maar daarmee nog niet een theorie die alleen door politici moet worden ontworpen. Een paar uitgangspunten van zo'n theorie zijn met betrekkelijk weinig moeite op te sporen. Ze behoren immers tot datgene wat (bijna) algemeen wordt aanvaard.

De verantwoordelijkheidsverdeling in een democratische samenleving kiest als theoretisch uitgangspunt dat individuen

verantwoordelijk zijn voor eigen handelen en voor zover nodig verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijk handelen overdragen aan bestuurders die ter verantwoording geroepen kunnen worden. De praktijk is nogal strijdig met dit theoretisch uitgangspunt. Het 'voor zover nodig' heeft vermoedelijk maar zelden als randvoorwaarde gegolden. De bestuurders (de 'overheid') kregen meer te doen dan strikt nodig was, vaak omdat zij sneller konden optreden. Ook kwam het voor dat gemeenschappelijke initiatieven die aanvankelijk buiten de overheidssfeer bleven, later toch in het overheidspakket werden opgenomen uit financiële overwegingen. Vooral in die gevallen functioneert het verantwoordingsmechanisme zwak; aan de subsidiërende overheid valt nauwelijks nog verantwoording te vragen. Veelal zal de situatie precies omgekeerd zijn: rekening en verantwoording worden subsidievoorwaarden. Aan een beperking in de tijd van deze verhouding is nooit erg principieel gedacht. De eenmaal bestaande situatie bleef gehandhaafd of ontwikkelde zich door uitbreiding van de subsidie. Intermediaire structuren werden verlengstukken van de overheid. De kans op werkelijke intermediaire structuren zal daardoor eerder kleiner dan groter zijn geworden. De ruimte voor het eigen handelen (alleen of met anderen) is daardoor stellig kleiner geworden. De inspraak en emancipatiegolf is daarvan misschien een symptoom. Maar of daarin het juiste antwoord ligt, is nog maar de vraag; zelfs van de kleine groep die actief in de politiek participeert, is nog niet de helft van oordeel dat hun bemoeienissen grote resultaten hebben.[15] Dit oordeel moet ons te denken geven, zeker nu het niet meer wordt versluierd door een steeds maar doorgaande verbetering van de materiële existentie.

Individu en collectief

Laten we het hierboven geformuleerde uitgangspunt nog eens anders benaderen. Voor welke activiteiten en taken kan het individu in elk geval geen verantwoording dragen? Anders gezegd: welke taken zijn per definitie collectief?

(1) Al datgene waardoor de gemeenschap wordt beschermd tegen bedreiging van buitenaf en van binnenuit. Het gaat hier om de klassieke taken van de etat-gendarme (buitenlandse betrekkingen, defensie, justitie, politie), maar ook om nieuwe of minder traditionele taken zoals milieubescherming en, speciaal wat een land als Nederland betreft, waterstaat.

(2) Al datgene dat niet via het marktmechanisme kan worden geleverd omdat uit doelmatigheidsoverwegingen monopoliesituaties zijn geschapen (openbaar vervoer, telecommunicatie, leveranties door openbare nutsbedrijven) dan wel van nature een toestand van schaarste bestaat (ruimtelijke ordening).

Zowel bij (1) als (2) gaat het om 'public good' waarbij het niet de vraag is óf de overheid er zich mee moet bemoeien, maar in welke mate en op welk niveau. Aan het verrichten van deze taken of leveren van goederen/diensten zijn soms voorwaarden of aspecten verbonden die politiek omstreden zijn (dienstweigering, handhaving openbare orde, Kalkarheffing, fluoridering van drinkwater). En al loopt de politieke discussie hier soms hoog op, zij munt uit door duidelijkheid: voor of tegen sluiting van de kerncentrales, voor of tegen boycot van Zuid-Afrika. Als men in Nederland de mogelijkheid van een referendum zou willen invoeren, dan zou dit middel vooral in deze sfeer bruikbaar zijn. Het feit dat het hier om niet-omstreden overheidstaken gaat, zal logischerwijze tot gevolg hebben dat de doelmatigheidsverwachtingen dan ook hoog zijn: de overheid hoort ervoor te zorgen dat de veiligheid op straat groot is, dat het milieu schoon is. Tekortkomingen juist op deze gebieden zullen sterk afdoen aan de legitimiteit van het stelsel.

Het geeft dan ook nogal te denken dat volgens de enquête van 1979 over maatschappelijke problemen de 'onveiligheid op straat' als het meest genoemde maatschappelijke probleem te voorschijn kwam, meer nog dan de werkloosheid. Maar de enquête dateert van 1979. Van de groep die onveiligheid op straat het meest noemde, vond bovendien bijna de helft dat het een zeer ernstig probleem was. Bij de onderwerpen 'hoge werkloosheid' en 'milieu-vervuiling' (na onveiligheid het meest genoemd) bleek de groep mensen die het als een zeer ernstig probleem beschouwden aanmerkelijk kleiner (38 respectievelijk 32

procent).[16] In een betoog over verantwoordelijkheidsverdeling kan het wellicht geen kwaad zich te realiseren dat de ongerustheid van het publiek en vermoedelijk ook de ontevredenheid over de overheid het grootst is, als het gaat om uitgerekend twee onderwerpen die zonder meer tot de overheidssfeer behoren. Is de aandacht voor de niet zo erg collectieve taken ten koste gegaan van de kwaliteit van de heel erg collectieve taken?

Welke taken zijn in principe niet collectief, maar individueel? Hier wordt het beeld gecompliceerder. De leer van de openbare financiën rekent deze individuele taken, als zij toch door de overheid worden verricht, tot de 'merit goods' ('bemoeigoederen'); dat wil zeggen tot die individuele goederen waarvan de burgers naar de mening van de overheid niet genoeg consumeren en waarvan zij de consumptie dus wil stimuleren. Maar met het oog op de verantwoordelijkheidsverdeling is die onderscheiding te rigide.

Bemoeigoederen zijn een feit in onze samenleving, ze zijn evenwel niet allemaal aan elkaar gelijk. Bepaalde culturele activiteiten bijvoorbeeld (onderwijs, kunst, wetenschap) zouden ook zonder de actieve steun van de overheid worden verricht, zij het vermoedelijk in veel geringere omvang. Maar met al datgene dat 'beschermwaardig' is omdat het kwetsbaar is (monumentenzorg, zorg voor minderheden) ligt het anders. Het is zeer de vraag of daar iets van terecht zou komen als de overheid er zich niet mee bemoeide. Het criterium van de openbare financiën laat ons hier in de steek; van een bemoeigoed als bejaardenzorg kwam niet zo veel terecht voordat de overheid zich ermee bemoeide. Er is hier kennelijk een niet-economisch criterium aan de orde: de solidariteit; een weliswaar algemeen geaccepteerde norm maar nog geen algemeen toegepaste norm. De beschermende hand van de overheid kan hier niet worden gemist. We kunnen de formulering ook scherper maken. Kunst, wetenschap, onderwijs zijn altijd kenmerken van onze samenleving geweest, bescherming van kwetsbare groepen maar zeer ten dele of helemaal niet.

‘Haagse’ voorwaarden

Bovengenoemd verschil rechtvaardigt wellicht ook een verschil in benadering. Overheidssteun aan bijvoorbeeld onderwijs, kunst, gezondheidszorg zou beperkt kunnen blijven tot overheveling van gelden zodat meer en beter onderwijs enzovoort mogelijk wordt. Strenge en gedetailleerde subsidievoorwaarden laten zich wegdenken, althans voor zover ze niet tot doel hebben evident misbruik van subsidies te bestrijden. Veel detailvoorschriften zijn immers het gevolg van overheersende visies bij de politiek bestuurlijke elite die de geldkraan hanteert. De voorwaarden zijn vaak sterk waarde-gebonden (‘grens-verleggend onderzoek’, ‘emancipatorisch onderwijs’) en stemmen slechts min of meer toevallig overeen met de opvattingen van de subsidieontvangers.

De overheid gaat de discussie daarover ook vaak uit de weg door de voorwaarden te legitimeren met een beroep op de verplichting inzake kwaliteit of deugdelijkheid. Achter veel voorwaarden gaat bovendien ook nogal wat Haagse angst schuil voor plaatselijke verschillen in verzorgingsniveau, of kortweg wantrouwen in oordeelsvermogen en bestuurskracht van ‘wethouders die net onder de koe vandaan komen’.[17] Afgezien van het nogal irritante paternalisme (men is kennelijk verstandig genoeg om de eigen vertegenwoordigers te kiezen, maar kennelijk niet om de door deze vertegenwoordigers gerealiseerde herverdeling zelf te regelen) vergt de controle op niet gevraagde subsidievoorwaarden overmatig veel bureaucratie en maakt het de ambtelijke of semi-ambtelijke status voor degenen die de subsidie besteden veelal onontkoombaar.

Wat betreft de gevreesde verschillen in verzorgingsniveau, ze zullen ongetwijfeld optreden, maar het is nog maar de vraag of het deze verschillen zijn die de aandacht trekken. Ze zullen immers vaak in het niet zinken bij de verschillen waar niets aan te doen valt en waarmee kennelijk te leven valt omdat geen enkel individu de verschillen (niet: de voor- en nadelen) aan den lijve ervaart.

Het via subsidies opleggen van een bepaalde politieke visie leidt

veelal tot een gecompliceerde en rigide fijnregeling; het bezwaar is bekend. Maar er is vermoedelijk nóg een groot bezwaar aan verbonden: intermediaire structuren waarin mensen kunnen leren samen initiatieven te ontwikkelen en in stand te houden, worden de kop ingedrukt. Natuurlijk hoeven we niet al ons heil te verwachten van een versoepeling en vermenselijking van het middenveld. Maar als er nog een kans is op een samenleving die niet uitloopt op een verstikkende bureaucratie, maar waarin emanciperende individuen nog mogelijkheden hebben, dan zullen die kansen stellig worden bevorderd door het scheppen van ruimte voor het ontwikkelen van intermediaire structuren.

Een dergelijke benadering zal wellicht het risico van particuliere regelzucht oproepen. Daartegen kan de wetgever echter garanties geven. Ze worden trouwens al gegeven en staan vaak, ironisch genoeg, nogal haaks op uitingen van publieke regelzucht van diezelfde wetgever. Interessante voorbeelden daarvan vallen in het onderwijs te zien. De wetgeving inzake de universitaire fasenstructuur en de voorwaardelijke financiering van het wetenschappelijk onderzoek resulteren in een sterk centralistisch beleid. Maar dat centralisme wordt deels gecompenseerd dan wel afgeremd door de universitaire democratisering in de vorm van de Wet Universitaire Bestuurshervorming. Hetzelfde zal te zijner tijd wellicht blijken bij het basis- en voortgezet onderwijs waar een omvangrijke en gedeeltelijk nogal centraliserende wetgeving op stapel staat, maar waarin ook tegenkrachten denkbaar zijn als gevolg van de Wet Medezeggenschap Onderwijs. De herkomst van deze ‘compenserende wetgeving’ is interessant. Het waren niet allereerst de politici die ermee aankwamen, maar de universitaire studenten en in hun voetspoor de HBO-studenten èn leerlingen van het voortgezet onderwijs. Deze decentraliserende krachten zijn uit het veld voortgekomen en door Den Haag schoorvoetend geaccepteerd.

Van overheidswege ruimte scheppen voor het ontwikkelen van intermediaire structuren - in deze aanpak zou een antwoord kunnen liggen. De rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau bevatten intrigerende vingerwijzingen. De effecten van de meer traditionele actiemiddelen worden, aldus het rapport van 1976, niet erg hoog ingeschat.[18] Contact zoeken met minis-

ters of Kamerleden wordt door 53 respectievelijk 46 procent van de ondervraagden als volstrekt nutteloos beschouwd. Maar het 'proberen met andere mensen iets te doen' ligt hoog in de markt; slechts 16 procent verwacht er niets van. Uit het rapport 1982 blijkt dat de grote tijd van het verlangen naar inspraak voorbij is. In 1970 stond nog 70 procent positief tegenover vergroting naar inspraak, tien jaar later nog maar 48.[19] De positieve houding tegenover niet-conventionele protestacties blijkt echter aanzienlijk gegroeid: 33 procent in 1973 en 44 procent in 1981. De sterkste groei trad niet op, zoals men zou verwachten, bij de groep achttien- tot vierendertigjarigen, maar bij de groep vijfenzestig jaar en ouder.[20] Dat velen niet-conventionele middelen meer zijn gaan waarderen zou te denken kunnen geven, maar er verschijnt een hoopvoller perspectief als blijkt dat de behoefte aan sterke leiders volgens datzelfde rapport evident is teruggelopen (in 1970 vond nog 30 procent dat er minder wetten en meer sterke leiders nodig zijn, in 1980 20 procent.[21]

Een perspectief waarin op de belangrijke terreinen de overheid slechts eenvoudige randvoorwaarden stelt en aldus ruimte creëert voor de ontwikkeling van intermediaire structuren;[22] een perspectief waarin meer mensen proberen met andere mensen iets te doen; een perspectief waarin de overheid primaire taken serieuzer kan gaan vervullen - het is een hoopvol perspectief. Misschien is het mogelijk.

Eindnoten:

1 J.K. Galbraith: *The age of university*, Londen 1977, pag. 23.
2 U. Rosenthal: 'Bestuurbaarheid: de behoefte aan politieke sturing', ESB 8-9-82, pag. 973.
3 R.F.G. van Lansberge en J.G. Wissema: 'Heroverwegen', *B en G*, augustus-september 1982, pag. 200.
4 H.D. Tjeenk Willink: 'Reorganiseren als voorwaarde voor beleid', ESB 8-9-82, Pag. 959.
5 Jaarverslag 1981-82 Raad voor het Binnenlands Bestuur, pag. 1.
6 Bekend voorbeeld is de toegezegde overplaatsing van de centrale directie van de PTT naar Groningen.
7 In augustus 1982 besloot de toenmalige minister van CRM tot de sluiting van tien vormingscentra; vrijwel op hetzelfde tijdstip kondigde zijn collega van o en w de opening aan van 24 begeleidingscentra voor de Open Universiteit. Een ander voorbeeld: terwijl op het jongerenwerk flink werd bezuinigd, verkreeg de Centrumpartij het recht op subsidie voor politieke vorming en scholing.
8 Rosenthal o.c., pag. 973.
9 Rede van Brinkman gepubliceerd in de *Staatscourant* van 7 juli 1982.
10 In 1966 antwoordde 15 procent van de ondervraagden bevestigend op de vraag: 'Hebt U het idee dat de politieke partijen zich in het algemeen houden aan hun beloften?' In 1970 was het percentage 7,9 en in 1975 6,2. De groep die een genuanceerd oordeel gaf (verschilt per partij) groeide overigens flink: 22,7 in 1966, 25,6 in 1970 en 48 in 1975. Bron: SCR, 1976, pag. 170.
11 Zie de rede van de voorzitter van de Tweede Kamer, Dolman, Handelingen Tweede Kamer 1982-83, 22 september 1982. Voorts: Binnenlands Bestuur 1-10-82, pag. 7.
12 SCR 1976, pag. 166.
13 Tjeenk Willink o.c.
14 SCR 1982, pag. 285.
15 SCR 1982, pag. 383.

16 SCR 1980, pag. 223.
17 Brinkman o.c.
18 SCR 1976, pag. 167.
19 SCR 1982, pag. 389.
20 SCR 1982, pag. 390. De waardering lijkt toe te nemen. Volgens de AVRO-Lagendijk-enquête van februari 1983 acht 48 procent verzet toegestaan tegen parlementaire beslissingen, indien deze beslissingen raken aan bepaalde principes.
21 SCR 1982, pag. 390.
22 Aanbevelenswaardig in dit verband is C.J.M. Schuyt: *Ongeregeld Heden, Naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat*, Leiden 1980.

Prof. Dr W. Albeda
Arbeid tussen werkelijkheid en utopie

Volledige werkgelegenheid als ideaal

De wereld, zoals wij die kennen, loopt vast. De gegevens van dit moment zijn al onaanvaardbaar: meer dan 700.000 werklozen, blijvende stagnering van de investeringen.

De regering voelt zich gedwongen stap voor stap het bouwwerk van de sociale zekerheid 'af te slanken'. Internationaal is er de bewapeningswedloop, die eigenlijk alleen maar mis kan lopen en die geld, arbeid, kapitaal en grondstoffen vastlegt voor op zijn best nutteloze apparatuur.

De ruimte om beleid te voeren is voor een klein land kleiner dan ooit. Elk Nederlands beleid dreigt zichzelf te reduceren tot aanpassing van onze nationale gegevens aan de internationale feiten. De poging tot schaalvergroting om daarmee vat op de ontwikkeling te krijgen, de Europese Gemeenschap, loopt dood op de onwil van de deelnemende landen om het avontuur van bovennationale beslissingen aan te gaan.

Zo ziet het kader eruit waarin wij nadenken over arbeid. Nadenken over arbeid schijnt te nopen tot pessimisme. De tijd van de vanzelfsprekende volledige werkgelegenheid is voorbij. De meeste westerse landen hebben werkloosheidspercentages van rond de 10 en niemand weet op welk niveau het dal van de depressie zal liggen. Er is niet alleen geen consensus over een weg uit de depressie, maar de visies lopen méér uiteen dan ooit. Hoe staat het eigenlijk met de kansen op herstel van de volledige werkgelegenheid?

Sinds de Tweede Wereldoorlog is volledige werkgelegenheid door de geïndustrialiseerde landen als politieke doelstelling ge-

accepteerd. De politieke doelstelling was na de misère van de jaren dertig noodzakelijk. Zij was ook realistisch, gegeven de Keynesiaanse revolutie in het economisch denken.

In de oorlog ontwikkelde William Beveridge zijn gedachten in Groot-Brittannië. In de Verenigde Staten schreef Alvin Hansen het rapport: 'After the war full employment'. Het Britse White Paper on Employment Policy, gepubliceerd in mei 1944, was de eerste formele aanvaarding door een natie van de fundamentele doelstelling om een hoge en stabiele graad van werkgelegenheid te handhaven. De Zweedse sociaal-democraten hadden de doelstelling van volledige werkgelegenheid al eerder aanvaard. De Amerikaanse 'Employment Act' van 1946 ('An Act to declare a national policy in employment, production and purchasing power, and for other purposes'), legde evenzeer getui genis af van het vaste voornemen van de Amerikaanse regering om te zorgen voor een 'condition under which there will be affluent useful employment opportunities, including self-employment, for those able, willing and seeking to work and promote maximum employment, production and purchasing power'.

Er was een grote mate van consensus ontstaan tijdens de Tweede Wereldoorlog dat volledige werkgelegenheid de grote opgave was voor de westerse democratieën van na de oorlog en dat het een haalbare doelstelling was. In zekere zin functioneerde de oorlog als een laboratorium om de nieuwe theorieën van economisch bestuur uit te testen.

In het streven naar werkgelegenheid konden zowel het streven naar voortdurende materiële vooruitgang als het beleven van het arbeidsethos dat inherent was aan het industriële kapitalisme, worden gerealiseerd. De Keynesiaanse methodiek om beide, arbeidsethos en economische vooruitgang, te realiseren verzoende bovendien het verlangen naar een actieve overheid met het vertrouwen in de mogelijkheden van de ondernemingsgewijze produktie. Zodoende kon het streven naar volledige werkgelegenheid de basis worden voor een historisch compromis tussen de grote politieke stromingen in ons land. Wisselende coalities van christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen bouwden aan de verzorgingsstaat, waarin de gedachten van Beveridge en Keynes vorm kregen.

De politieke bereidheid om volledige werkgelegenheid te realiseren was aanwezig, de economische kennis en het instrumentarium om dit te doen was evenzeer beschikbaar. Vijfentwintig jaar economische groei en - in de meeste landen - volledige werkgelegenheid schenen dit te bevestigen. Het probleem scheen fundamenteel opgelost. Misschien mag men zeggen dat het deze opvatting was, die een belangrijke rol speelde bij de uitbouw van onze verzorgingsstaat: uitkeringen mochten best hoog zijn, want de niet-actieven vormden slechts een kleine minderheid van de bevolking.

Het probleem scheen fundamenteel opgelost. Van die opvatting moeten wij terugkomen. Sinds het midden van de jaren zestig is de groei van de werkgelegenheid in de industrie afgenomen en na 1973 zette de afbrokkeling in. Tot 1979 was er een eerst volledige, maar later gedeeltelijke compensatie van de stagnerende industriële werkgelegenheid door de groei van de publieke en vooral de kwartaire sector. Daarna zette de groei van de werkloosheid (in Nederland relatief sterk) in. De snelst groeiende beroepsbevolking van West-Europa wordt geconfronteerd met afnemende werkgelegenheid. Thans is het werkloosheidspercentage van 10 al overschreden. Voorspellingen van een afname van de werkloosheid zijn beduidend schaarser dan die van verdere groei. De vraag rijst of volledige werkgelegenheid in de toekomst nog haalbaar moet worden geacht.

Er is een relatie tussen de groeivoet van de economie en de mate waarin volledige werkgelegenheid kan worden gerealiseerd. Men kan zich ook een alternatief groeimodel voorstellen, in de richting van meer arbeidsintensieve produktie, waarin ook bij tragere groei volledige werkgelegenheid kan worden gerealiseerd. De kansen op een herstel van de hoge tot zeer hoge groeipercentages van de jaren zestig mogen voorshands niet hoog worden aangeslagen. Noch de WRR-rapporten noch het Interfutures-rapport van de oeso geven veel hoop.[1],[2]

Het Interfutures-rapport acht herstel van de groeipercentages in de orde van grootte van 5 procent per jaar voor de periode tussen nu en het einde van de eeuw vrijwel onmogelijk. Het rapport ziet sociale remmen op de groei: institutionele sclerose, veranderende waardepatronen en een geringer vermogen van re-

geringen om hun politiek te coördineren. Zonder een wezenlijke verandering in regeringsbeleid in Noord en Zuid ziet men de huidige trage of matige groei voortduren met blijvende structurele werkloosheid in de komende vijftien jaar. Het rapport waarschuwt met nadruk tegen zo'n scenario en voorspelt sociale en politieke problemen zowel in de rijke landen (toch al in de problemen vanwege de verouderende bevolking) als in de arme landen waar de absolute armoede voortwoekert.

Ook het WRR-rapport, 'De komende vijfentwintig jaar', laat weinig hoop blijken op een snellere groei en volledige werkgelegenheid in Nederland. In de WRR-scenario's komt ook de vraag aan de orde of een snellere economische groei wel mogelijk is en gewenst.

Over de fysieke mogelijkheden is het Interfutures-rapport niet zo somber. Noch de beschikbaarheid van grondstoffen, noch de verdere belasting van het milieu ziet men als echte hinderpalen. Wat betreft de grondstoffen ziet men mogelijkheden van substitutie in geval van groeiende schaarste. En wat betreft het milieu ziet men technieken, die bij produktiegroei het milieu ontzien. Maar - en op dat punt valt Interfutures de WRR bij - in sommige dichtbevolkte delen van de wereld zal dit niet opgaan en zullen kostbare infrastructurele maatregelen nodig zijn. Bovendien mag men aannemen, dat de grotere gevoeligheid van de bevolking voor het milieu een zelfstandige rol zal spelen die leidt tot beperking van de mogelijkheden voor economische groei.

Daarbij komt natuurlijk, dat sinds de jaren zestig nieuwe 'post-materialistische' waarden een rol zijn gaan spelen in de samenleving; waarden die niet zo bevorderlijk zijn voor economische groei. Voor groepen in de rijke landen is de relatieve belangrijkheid van economische inspanning en van arbeid gedaald ten opzichte van zaken als de zorg voor een schone omgeving en meer idealistische doelstellingen (cultuur, geestelijke waarden, etcetera). Dit betekent, dat niet iedereen nog bereid is de prijs van economische groei te betalen.

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 releveert dat in Nederland tussen 1966 en 1975 inderdaad een dergelijke verschuiving in het denken van de mensen plaatsvond. Veel vrije tijd werd

in 1966 nog door 43,8 procent het minst belangrijk gevonden, in 1975 was dat gedaald tot 24,8 procent. In 1975 oordeelde 86 procent der ondervraagden dat zij hun gezin belangrijker vonden dan hun werk. Levenssferen, zegt het SCP, die meer direct op de eigen persoon betrekking hebben, vindt men belangrijker dan arbeid.[3] In Amerika wijst Etzioni op een soortgelijke ontwikkeling.[4] Hij ziet noch politieke, noch economische vernieuwing zolang deze trend aanhoudt. Mensen die al te zeer bezig zijn met het eigen innerlijk en geen interesse hebben voor de materiële waarden, zijn niet de lieden die ons aan herindustrialisatie zullen helpen. Het lijkt verstandig er voorshands van uit te gaan, dat in de komende (afzienbare) periode gerekend moet worden met wat tragere economische groei.

‘Job-losing growth’

Verandert inmiddels de relatie tussen groei en werkgelegenheid niet door de nieuwe technologie? De Raad voor de Arbeidsmarkt (RVA) kwam tot een cijfer van 95.000 weg te mechaniseren banen in de komende acht jaar. De Nationale Software Vereniging (NSV) schrijft in een reactie hierop, dat tot 1990 zeker 200.000 banen weggeautomatiseerd zullen worden. Het RVA-on- derzoek zou onvoldoende aandacht hebben besteed aan de gevolgen van administratieve automatisering bij de overheid. In de ogen van de NSV wordt de potentiële groei van werkgelegenheid in de computerindustrie sterk overschat. Automatiseren is nu eenmaal arbeidsplaatsen uitschakelen.[5]

Het aardige is natuurlijk dat de nsv een bedrijfstak vertegenwoordigt, die er zo'n vijftien à twintig jaar geleden nog niet was. De computer soft-ware industrie is het voorbeeld van werkgelegenheid die er pas kon komen toen de ‘hard-ware’ de behoefte eraan opriep. Het lijkt nog niet helemaal uitgesloten dat de automatiseringsdeskundigen, omdat ze midden in de ontwikkeling zitten, de ontwikkeling overschatten. Per definitie werken zij niet in sectoren die niet of moeilijk te automatiseren zijn. Toch moeten we rekening houden met de mogelijkheid dat er bij groeiherstel sprake zal zijn van ‘job-losing growth’, een

groeimodel waarbij economische groei gepaard gaat met afnemende werkgelegenheid. Dit geldt dan zowel voor de industrie als voor grote delen van de dienstensector.

Dit hoeft echter niet te gelden voor de hele economie. Fourastié voorspelde al in 1950 een ontwikkeling waarbij de hoge produktiviteit van de produktie van goederen zou leiden tot een verminderende werkgelegenheid in die sector.[6] Maar het effect daarvan zou worden opgevangen door de groeiende dienstensectoren. Lengellé werkte deze gedachtengang uit, maar hij constateerde dat een deel van de dienstensector net zo gevoelig is als de industrie voor mechanisering en uiteindelijk automatisering.[7] Hij spreekt van een 'restsector met trage produktiviteitsgroei', die de werkgelegenheid zou brengen voor degenen die door de toepassing der technologie overtollig dreigen te worden. Sindsdien is er een ontwikkeling in het denken over deze trend te constateren. Fourastié is zich gaan realiseren dat de opmars van automatisering en robotisering ertoe kan leiden, dat er domweg onvoldoende werk zal zijn voor de mensen in de actieve leeftijdsgroepen, tenzij ieder mens minder uren per jaar en minder jaren in een leven werkt.[8] Hij kwam zodoende tot zijn 'veertigduizend uren'.

De veronderstelling, dat de dienstensector ruimte zou gaan bieden voor al die aantallen mensen waarvoor elders geen produktieve plaats meer is, is ook aangevochten door schrijvers die een heel andere ontwikkeling waarnemen. Zij wijzen erop, dat de hoge loonkosten, belastingen en distributiekosten ertoe leiden, dat de (gezins)huishoudingen de produktie van met name diensten zelf ter hand nemen. Naarmate de produktiviteit en dus de welvaart stijgt, moet een groter deel van de groeiende vrije tijd worden gebruikt om zichzelf de diensten te verschaffen, die vroeger ambachtsman of professionele dienstverlening verzorgden. Het gevolg zou zijn, dat het volume gevraagde betaalde arbeid afneemt, maar dat tegelijkertijd het volume aan onbetaalde arbeid groeit.[9] Onder die onbetaalde arbeid valt dan uiteraard ook het vervullen van functies in maatschappelijke en politieke organisaties (vakverenigingen, politieke partijen, actiegroepen enzovoort). Het lijkt mij echter overdreven om ervan uit te gaan, dat deze onbetaalde arbeid de hele winst aan vrije tijd te niet zou doen, zoals sommigen menen.[10]

In de jaren na 1963, toen de werkgelegenheid in de industriële sector al was opgehouden met groeien, bleek met name de kwartaire sector nog in staat te zijn het grootste deel van de nettoaanwas van de beroepsbevolking op te nemen. Er zijn nu eenmaal veel onderdelen van deze sector waar het gaat om persoonlijke diensten, om persoonlijke zorg die onvervangbaar is. Na 1979, toen de financiële crisis zich liet voelen, was deze ontwikkeling niet meer mogelijk. Bij zeer trage groei ontbreken de financiën om de kwartaire sector in voldoende mate te laten groeien om én maatschappelijke behoeften te bevredigen én mensen aan zinvol en kwalitatief hoogwaardige arbeid te helpen. Niet de snelle 'job-losing growth' bedreigt ons, maar de trage groei met hetzelfde effect.

Trage economische groei en volledige werkgelegenheid

Het lijkt relevant en nuttig om na te denken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van werkgelegenheid bij trage economische groei. Gedurende de jaren zestig was de wenselijkheid van vertraging van de economische groei en zelfs het realiseren van nul-groei een belangrijk thema in de economische, maar nog meer in de politieke discussie. Zowel met het oog op de gevolgen voor het sociale klimaat, de ecologie, de grondstoffen- en energiesituatie als in verband met de relatie tot de arme landen vonden enkelen een keuze voor nul-groei te adviseren.

Bij mijn weten heeft geen regering tot nu toe vrijwillig gekozen voor een nul-groei scenario; de lage groeicijfers (en in een aantal gevallen zelfs nul-groei of negatieve groei) worden door de nood der omstandigheden opgelegd aan de economieën en de regeringen. In de praktijk leerden zij hoezeer onze economische en sociale instituties, zoals ze in de na-oorlogse periode ontwikkeld zijn, georiënteerd zijn op en afhankelijk zijn van snelle economische groei. Voor de hele samenleving is het moeilijk te wennen aan de beperkingen die een traag groeiende economie aan de samenleving oplegt. Bezuiniging op alle terreinen van overheidszorg blijkt onontkoombaar. Matiging van de inkomensontwikkeling is uiterst wenselijk. Beide lopen uit op moei-

lijke en pijnlijke ingrepen. Nog pijnlijker is de bij stagnerende groei onmiddellijk oplopende werkloosheid. Trage groei vertaalt zich onmiddellijk in stagnatie van de ontwikkeling in de werkgelegenheid. Gegeven het (nog) snel groeiend aantal actieven leidt dit tot een toenemende werkloosheid.

Uiteraard is de werkgelegenheidsontwikkeling afhankelijk van de ontwikkeling van (1) de totale produktie en (2) de produktiviteit per hoofd.

Er is een relatie tussen de jaarlijkse groei van de totale produktie en de groei van de produktie per hoofd (produktiviteit). Groei van de produktie gaat gepaard met een hogere bezettingsgraad van het produktieapparaat en dus groeiende produktiviteit. Bovendien gaat groeiende produktie gepaard met nieuwe investeringen, gebruik makend van nieuwere technologie en - dus ook weer - groeiende produktiviteit. Een OESO-studie kwam tot de conclusie, dat de conjunctuur tussen een derde en twee derde van de daling van de produktiviteit tussen 1974 en 1978 kan verklaren.[11] Toch blijft er zodoende volgens een ILO-studie een onverklaarde rest, een soort trendfactor die dalende produktiviteit inhoudt.[12] Wellicht speelt de groeiende betekenis van de dienstensector daarbij een rol.

Er is een betrekkelijk simpele relatie tussen produktiegroei en werkgelegenheid: minder groei leidt tot meer werkloosheid. De cijfers in de tabel zijn duidelijk:

Bruto nationaal produkt en werkgelegenheid[13]

	1960-'63	**1973-'80**	**1980-'81**
	groei in procenten per jaar		
Bruto nationaal produkt (volume)	5	2,5	0,5
Werkgelegenheid	1,1	0,8	0,5
Bruto nationaal produkt (prijzen)	4	9,5	7,5-8
	niveau laatste jaar		
Werkloosheid	3	6	7,5

De cijfers laten niet alleen maar het verband zien tussen groei BNP en werkgelegenheid, maar laten evenzeer vermoeden hoeveel de werkloosheid zou zijn gestegen als de produktiviteit niet zou zijn gedaald. Hoe hard is de relatie tussen economische groei en werkgelegenheidsgroei? Is het mogelijk een groeimodel te ontwikkelen, waarbij er ook bij trage groei volledige werkgelegenheid zou zijn? Met andere woorden: is het mogelijk om de arbeidsintensiteit van de produktie te vergroten? Immers, óf wij zien kans de economische groei te herstellen als middel om weer volledige werkgelegenheid te bereiken; dit wordt nagestreefd in het huidige regeringsbeleid (ruimte scheppen voor de marktsector door bezuiniging en loonmatiging), in het model-Schouten en andere varianten. óf wij moeten ons neerleggen bij een lager groeiscenario. In dat geval zijn er twee alternatieven:

1 bij gelijke arbeidsintensiteit van de produktie werken aan verdeling van de beschikbare arbeid en
2 verhogen van de arbeidsintensiteit van de produktie.

Verdeling van de beschikbare arbeid

Er is een langere-termijntrend naar arbeidstijdverkorting. Bij de trendmatige verhoging van de produktiviteit kan men kiezen voor het gedeeltelijk gebruik daarvan voor verkorting van de arbeidsduur in plaats van voor reële inkomensverbetering. Bij trage groei of stagnatie impliceert dit dat verlaging van de reële loonkosten nodig is, om te voorkomen dat arbeidstijdverkorting via stijgende loonkosten slechts leidt tot (op zijn mooist) handhaving van dezelfde werkgelegenheid.

Bij substantiële arbeidstijdverkorting is een nogal rigoureuze loonbeheersing noodzakelijk. Een centrale overeenkomst over meerdere jaren zou dan wenselijk zijn. Daar staat weer tegenover dat de mogelijkheden voor en effecten van arbeidstijdverkorting van onderneming tot onderneming en van bedrijfstak tot bedrijfstak verschillen. Een sterk gedecentraliseerde aanpak lijkt daarom gewenst. Bij verregaande vormen van arbeidstijdverkorting lijft het probleem liggen van de mensen met de laag-

ste inkomens, vooral als zij de enige kostwinner in het gezin zijn. Maatregelen om de laagstbetaalden te ontzien zijn kostbaar en werken weer in de richting van meer nivellering. Bij de bijna algemene consensus over de ongewenstheid van verdergaande nivellering aan de voet, lijkt dat niet voor de hand te liggen. Meer individueel gerichte maatregelen tot verdeling van de arbeid zoals deeltijdarbeid en betaald educatief verlof hebben dit nadeel niet. Zij passen ook (dat geldt met name voor deeltijdarbeid) in een arbeidsmarkt met meer flexibiliteit.

Een bezwaar van alle vormen van verdeling van de arbeid is, dat de basisproblematiek van de recessie niet wordt aangevat: de structurele onevenwichtigheden in de wereldeconomie. Daarbij komt dan nog de moeilijke omkeerbaarheid van de herverdeling van de arbeid bij economisch herstel.

Men kan zich overigens terecht afvragen of de tijd voor een anders gestructureerde arbeidsmarkt dan de onze niet dichterbij komt. De industriële maatschappij werd onder meer gekenmerkt door de opkomst van de nieuwe maatschappelijke groepering van de arbeiders. Die mensen namen aanvankelijk, als nieuwe groepering zonder macht, een positie van volkomen machteloosheid in. Eén van de aspecten daarbij was de arbeidstijd. In de pre-industriële samenleving was de arbeidstijd in de landbouw een natuurlijk gegeven met afwisseling van zomer en winter. In het ambacht waren strenge gildenregels, getemperd door de vele heiligendagen. De industriële samenleving had geen tijd voor zoveel heiligen, de industrie moest draaien zolang dat mogelijk was, zonder de beperkingen van licht en donker of gildenvoorschriften. De vakbeweging bevocht de in de cao vastgelegde gestandaardiseerde arbeidstijd, met de achturige werkdag als lang gekoesterd ideaal.

Nu komen er meer en meer functies, waarbij de gestandaardiseerde arbeidstijden zin verliezen, doordat de arbeidstijd diffuus wordt of moeilijk te begrenzen (journalistiek, wetenschappelijke arbeid, de beschikbaarheid in geval van nood bij een geautomatiseerd proces). De hele problematiek van de bescherming komt anders te liggen, wanneer er enerzijds wettelijke maxima zijn voorgeschreven en anderzijds velen minder dan de gestandaardiseerde acht uren of op andere dan de normale arbeidstijden

werken. Er is een arbeidsmarkt in ontwikkeling die een grote variatie in regelingen kent: arbeidscontracten die geen voorgeschreven uren kennen, maar die beschikbaarheid voorschrijven of taken; contracten met deeltijd in vele variaties en dergelijke. Zo'n arbeidsmarkt zou vermindering of vermeerdering van de vraag naar arbeid gemakkelijker kunnen opvangen dan de huidige, waar nog overwegend de gestandaardiseerde arbeidstijden gelden.

Naarmate het voorkomen van méér verdieners per gezin of samenlevingsverband normaal wordt, is een bescherming van de arbeidstijd in neerwaartse richting overbodig. Deeltijd en tijdelijke arbeid zijn de eerste symptomen van een veel meer gevarieerde en ook veel flexibeler arbeidsmarkt dan de huidige.

Vergroting van de arbeidsintensiteit van de produktie

Sinds de publikatie van het eerste rapport van de Club van Rome is er een discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van een produktie die niet alleen het milieu ontziet en zuinig is met grondstoffen en energie, maar ook meer arbeidsintensief is. Er is een zekere relatie tussen arbeidsintensiteit en energie-inten- siteit: meer energieverbruik, minder arbeid en omgekeerd.[14] De hogere energiekosten kunnen daarom leiden tot een meer arbeidsintensieve produktie. De mate waarin dit het geval is, hangt uiteraard af van de hoogte van de lonen. Voorshands heeft de schokmatige verhoging van de energieprijzen in 1973 en 1979 vooral de economische activiteit verminderd en een depressie op gang gebracht.

Is het mogelijk en - vooral - wenselijk om de arbeidsintensiteit van de produktie door daarop gerichte maatregelen te vergroten? Een verlaging van de kapitaalintensiteit zou ingaan tegen de trend van de ontwikkeling van de laatste honderdvijftig jaar. Het Nederlandse loonbeleid dat er in de na-oorlogse periode en vooral na 1963 op gericht was om de inkomensverhoudingen te nivelleren ‘van onderop’ via een relatief hoog minimumloon, heeft uiteraard de tendentie tot kapitaalintensieve produktie versterkt.

Warren Johnson voert een krachtig pleidooi voor een ver-

minderende kapitaalintensiteit.[15] Zijn redenering wordt ingegeven door de bekende zorgen over de niet-economische kosten van economische groei. Hij stelt dat wij gewend zijn geraakt aan een economie die is gekarakteriseerd door hoge reële lonenen lage prijzen voor energie en grondstoffen. Ons probleem is, naar zijn oordeel, dat we moeten wennen aan het omgekeerde, een situatie waarin reële lonen in verhouding tot prijzen van energie en grondstoffen moeten dalen. In zulke omstandigheden ziet hij mogelijkheden voor een (toch al door hem nodig geoordeelde) ontwikkeling naar een meer arbeidsintensieve produktie. Hij denkt net als de 'blueprint for survival' uit de jaren zestig aan een wereld met betrekkelijk kleine, overzichtelijke, zichzelf verzorgende, sober levende gemeenschappen. In zulke gemeenschappen wordt minder energie verspild, leven mensen weer onder minder spanning, is het milieu schoon en verdwijnt werkloosheid. 'Werkloosheid,' zegt hij, 'volgt industrialisatie als een schaduw.' (Een opmerking om over na te denken.)

In Johnsons ogen kan er, zonder een beleid zoals hij dat voorstelt, gemakkelijk een nieuwe dualistische economie ontstaan die wordt gekenmerkt door een uiterst produktieve industrie waar mensen werken bij hoge reële lonen. Daarnaast zijn er blijvend veel werklozen en is er een nooddruftige sector van kleinbedrijf en ambacht die voortdurend in de problemen is vanwege de te hoge lonen en de druk van belastingen en sociale premies omdat er zulke grote aantallen niet-actieven zijn.

Ik heb het gevoel dat Johnson een soort anti-utopie opbouwt om zijn utopie beter in stelling te brengen. Toch lijkt de huidige ontwikkeling, meer dan mij lief is, op zijn anti-utopie. Het aantal niet-actieven groeit in benauwende mate, er vindt een koude sanering plaats in de industrie en kleinere ondernemingen komen niet van de grond door loonkosten en hoge sociale lasten. Zijn dualistische economie heeft inderdaad veel te maken met de hoge reële lonen in de hoog-produktieve, internationaal georiënteerde industrie. Zo'n industrie kan zich hoge reële lonen permitteren; lonen die indien zij maatgevend worden voor de gehele economie, de ontwikkeling van zowel de midden- en kleinbedrijven als van de kwartaire sector frustreren. De hoge reële lonen en de grote sociale overhead van de welvaartsstaat

maken arbeidsintensieve diensten in handel, ambacht en kwartaire sector te duur. Dit betekent voor veel commerciële diensten dat zij uit de economie verdwijnen: mensen gaan het 'zelf doen' of het werk wordt gedaan door mensen die toch al een inkomen hebben (via een partner of een uitkering). De hoge kosten van de persoonlijke diensten drijven deze diensten naar het zwarte circuit.

Sinds in de jaren dertig Keynes de mogelijkheid om door loonsverlaging uit de depressie te komen, in twijfel trok vanuit het koopkracht- en (dus) afzetargument, is de argumentatie om door lagere lonen de depressie te overwinnen meer omstreden dan vroeger het geval was. Toch rijst de vraag of Johnson niet gelijk heeft in zoverre dat het de reële inkomenshoogte is, die het patroon van werkgelegenheid en van werken en niet-werken bepaalt. Magaziner en Reich verklaren de relatief sterke groei van de werkgelegenheid in de Verenigde Staten gedurende de laatste tien jaar uit het lage minimumloon aldaar.[16] Ook Johnsons vrees is uit die stand van zaken te verklaren. In Nederland werkt het zogenaamde transfermechanisme, waardoor een verhoging van de lonen in een deel van de economie snel wordt gevolgd in andere delen van de economie; harder en completer dan in de Verenigde Staten, gegeven het relatief hoge en aan regelingslonen gekoppelde minimumloon.

Anders dan Johnson zou ik de ontwikkeling van een hoog ontwikkelde industriële sector niet willen ontmoedigen. Wél kan het goed zijn te voorkomen, dat wat mogelijk is in enkele zeer produktieve bedrijven op het gebied van de lonen, in alle bedrijfstakken en in de gehele economie wordt gevolgd. Men zou daarbij kunnen bedenken, dat in de agrarische samenleving de mogelijkheden voor de lonen in de landbouwsector bepalend waren voor de lonen overal elders in de economie. Tot in de jaren vijftig kan men in de zogenaamde Gemeenteklassificatie daarvan sporen aantreffen.

Het sprak eigenlijk vanzelf, dat in de vroeg-industriële samenleving de mogelijkheden in de industrie bepalend werden voor de lonen elders in de economie. Maar het industriële tijdperk neigt ten einde. In de komende na-industriële samenleving zul-

len de mogelijkheden elders in de economie bepalend worden voor de industrie. De sectoren waarin de werkgelegenheid het sterkste groeit, zullen bepalend worden voor de mogelijkheden in de (uit het oogpunt van werkgelegenheid) inkrimpende sectoren. Het nieuwe in deze overgang is dat, anders dan bij de over-gang van de agrarische naar de industriële samenleving, toen een sector met grotere mogelijkheden van loonbetaling z'n entree maakte, nu juist sectoren met beperkte mogelijkheden op dit terrein voor de werkgelegenheidsgroei moeten gaan zorgen. Dat vraagt een daarop ingesteld inkomensbeleid. Men kan zo'n beleid op twee manieren vormgeven:

a loonbeheersing in de dynamische industriële sector. Een niet zo gemakkelijk beleid dat in de jaren van de sterke economische groei niet lukte; de inflatie was lange tijd een indicatie van het verschil in produktiviteit tussen de internationale sector en de nationale (diensten- en ambachtelijke) sectoren;

b een model is denkbaar, waarbij er een permanente inkomens-overheveling is van de hoog produktieve internationale sector naar de weinig produktieve diensten- en ambtenarensectoren. (Een heffing in de ene en een subsidie in de andere sector.)

De ontwikkeling van een hoog produktieve, dynamische sector en een grote kwijnende sector kleinbedrijf alsmede een groeiend aantal niet-actieven, vormt een hoogst onaantrekkelijk perspectief dat moet worden voorkomen. Een algemene loonsubsidie voor het midden- en kleinbedrijf lijkt een aantrekkelijker hulp-middel dan voortdurend stijgende aantallen niet-actieven, bij een in omvang toenemend zwart of grijs circuit.

Naar een vrijetijdsmaatschappij?

Vergeleken met de vroeg-industriële maatschappij is de laat-industriële of vroeg-na-industriële maatschappij zeker al een samenleving waarin grote nadruk valt op wat mensen doen in hun vrije tijd. Zal deze tendens zich voortzetten en welke consequenties gaat dat hebben?

Werk, in de zin van betaalde arbeid, is in tweeërlei opzichten in kwantitatieve zin minder belangrijk geworden. Mensen beginnen op een latere leeftijd toe te treden tot de beroepsbevol-king en ze treden er eerder uit. Op zich kan men vaststellen dat het hele begrip 'beroepsbevolking' hoort bij een industriële samenleving. De pre-industriële samenleving kende niet de scherpe scheiding van vandaag tussen werken en niet-werken. In de agrarische samenleving werkte zowel in de landbouw als in ambacht en handel het gehele gezin mee, maar toch waren werk en vrije tijd, werk en spel, werk en liturgie niet zo scherp gescheiden als nu het geval is. Niet alleen de scheiding tussen werk en niet-werk, maar ook die tussen bevolking en beroepsbevolking was vloeiend. Pas in de context van een industriële samenleving ontstaat de 'segregatie' tussen leven en werk. De pre-industriële samenleving kende niet, zoals de onze, dé confrontatie van 'work' en 'leisure', omdat het werk zoveel 'vrijetijds'-elementen in zich had als de samenleving zich maar kon veroorloven.[17] Op het hoogtepunt van de Industriële Revolutie was de arbeid onder invloed van de Protestantse werkethiek gedraineerd van zulke vrijetijdselementen terwijl vooral de arbeidersbevolking niet tegenover werktijd vrije tijd had staan van enige betekenis. In de industriële samenleving ontstaat zowel het onderscheid tussen bevolking en beroepsbevolking, als het onderscheid tussen arbeid en vrije tijd in de zin waarin wij dat kennen.

De industriële samenleving kende een sterke mobilisering van de samenleving ten behoeve van de arbeid. Produktie was een alles beheersende zaak. De strijd tegen de armoede had een absolute prioriteit, de prestatie-ethiek spoorde iedereen daartoe aan voor zover men niet reeds door de honger tot de arbeid werd gedreven. Dit betekende: op zeer jeugdige leeftijd beginnen met werken en pas ophouden als werken niet meer mogelijk was. De beroepsbevolking maakte in het laatste deel van de negentiende eeuw dan ook een hoog percentage uit van de totale bevolking.

Met de groei van de produktiviteit en de daarmee ontstane welvaart worden niet alleen de inkomens hoger, maar kunnen ook de arbeidstijden worden verkort. Allereerst in de zin dat de kinderarbeid als een sociaal kwaad werd herkend; men ging zijn

arbeidsleven later beginnen. Ook in de zin, dat er een absolute limiet kwam aan de leeftijd waarop gewerkt wordt. Daarnaast is er de geleidelijke afneming van de arbeidstijd per dag. De laat-industriële, vroeg-na-industriële maatschappij wordt gekenmerkt door een relatieve demobilisering van de arbeid. In zijn *Les 40.000 heures* schetst Fourastié een geloofwaardig toekomstbeeld van mensen, die nog maar zes procent van hun leven aan arbeid besteden.[18]

Maar er is meer: de arbeid verandert. Steeds meer gaat de arbeid in de moderne technologie het karakter aannemen van controle, het waarnemen van informatie die de apparatuur biedt, om zo nodig bij te sturen. Zulke arbeid vraagt geen fysieke inspanning, wel oplettendheid, en zelfs geen fysieke nabijheid (zie de ruimtevaart).

Enerzijds dus een toenemende hoeveelheid vrije tijd. Anderzijds toeneming van het aantal vrijetijdselementen in de arbeid. In een groeiend aantal gevallen wordt arbeid ‘beschikbaarheid’, dat wil zeggen beschikbaarheid van kennis en informatie op de tijd en de plaats waar die nodig zijn.

Juist die niet noodzakelijke fysieke aanwezigheid heeft mensen aan het denken gezet. Dit kan het inbouwen van vrijetijds-elementen in de arbeid betekenen. Het kan uiteraard ook het omgekeerde betekenen: informatie naar de werker vanuit het be-drijf kan hem thuis bereiken. Toffler ziet zich daardoor een nieuwe vorm van ‘thuiswerken’ ontwikkelen, met alle daaraan verbonden voordelen (ook de aan huis gebonden persoon die de kinderen verzorgt, kan zijn of haar werk doen) en nadelen (hoe ziet zo'n arbeidscontract eruit?).[19]

Bij zulke vormen van arbeid (zoals men zich die in de industrie, maar ook in de dienstensector en bij de overheid kan den-ken) verliest het begrip ‘arbeidstijd’ veel van zijn inhoud. ‘Be-schikbaarheidstijd’ of ‘bereikbaarheid’ zijn dan veel relevanter, 's Avonds dienst doen sluit een bridgeavondje thuis of kijken naar de televisie niet uit. Bovendien, minstens zo belangrijk als het werk, is het voortdurend op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in het werk. Werk en leven zullen meer dan ooit onderling samenhangen. Reeds nu kan men vaststellen dat elke werkorganisatie tegelijkertijd een lerende organisatie, een edu-

catieve instelling moet zijn, wil zij blijven functioneren in een veranderende samenleving.[20]

Hoe men ook aankijkt tegen het veranderende karakter van werktijd en vrije tijd, het is een feit dat vrije tijd belangrijker wordt in de komende samenleving. Dat betekent dat ook de vraag van de arbeidsethiek aan de orde behoort te komen. De 'Protestantse werkethiek' is vooral een vroeg-industriële ethiek en de ethische begeleiding van de relatief sterk mobiliserende werking van de beginnende industrialisatie.

De huidige depressie vormt eigenlijk niet het geschikte klimaat voor een herbezinning op de arbeidsethiek. Werklozen hebben noch de middelen, noch de psychologische omgeving om te genieten van het niet-werken.[21] Werkloosheid kunnen zij moeilijk anders zien dan als een plaag.

Toch is het duidelijk, dat in de komende jaren diep nagedacht moet worden over een herwaardering van arbeid en vrije tijd, over hun onderlinge verhouding en over de noodzaak tot amendering van de arbeidsethiek.

Jenkins en Sherman spreken van de komende 'leisure shock', de schokkende ervaring van een nieuwe manier van leven.[22] Een sociale schok, die onvermijdelijk is; niet een korte, scherpe en nare schok, maar één die uiteindelijk stimulerend en plezierig zal zijn. Die schok (of 'shock') is vooral het gevolg van het verlaten van de gebondenheid aan de heersende arbeidsethiek.

Na de Tweede Wereldoorlog komt er een sociologie van de vrije tijd naar voren. Had men voordien vrije tijd altijd bezien als een begrip dat niet los van de allesbeheersende betekenis van de arbeid kon worden bezien, nu gaat men het daaruit losmaken.[23]

Elton Mayo constateerde in zijn klassieke Hawthorne studie, dat het gedrag buiten het werk een reactie is op de werksituatie. Een 'société de loisir', een vrijetijdsmaatschappij zou er heel anders uitzien. Daar treedt arbeid als de centrale vormgever van leven en denken van de mens terug. Vrije tijd emancipeert zich als het ware van de dominerende invloed van de arbeid. Dit sluit niet uit dat vrije tijd naast passieve recreatie (televisie kijken is het grote voorbeeld) en actieve recreatie ook werk omvat. Vrije tijd geeft de gelegenheid voor *gekozen* activiteit. Gezinstaken

vallen daaronder, maar ook andere verplichtingen die op grond van overtuiging of plezier worden ondernomen (vakbonds-werk, kerkewerk, enzovoort). Economische motieven kunnen hierbij een rol spelen. Vaak wordt er in hobby's, in doe-het-zelf activiteiten hard gewerkt in de vrije tijd.[24] Daarnaast is er de belangrijke wereld van de educatieve activiteiten. Een interessante vaststelling doet Jary die stelt dat volgens de officiële ideologie volwasseneneducatie doelstellingen heeft, die gelegen zijn in het dagelijks werk, maar dat in de praktijk zulke cursussen worden ervaren als vrijetijdsbesteding met eigen intrinsieke voldoening voor de cursist.[25]

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 geeft cijfers over de besteding van de vrije tijd. Het Rapport stelt vast, dat de ontwikkeling van de particuliere welvaart belangrijker is voor het patroon van de vrijetijdsbesteding dan de omvang van de vrije tijd. De invloed van een aantal uren korter werken acht men klein. Bovendien stelt het rapport vast, dat de vrijetijdsbesteding nu meer invloed uitoefent op de betaalde arbeid, dan omgekeerd. Wel geldt dat mannen die een baan hebben, meer onbetaalde arbeid verrichten dan mannen zonder baan. Onbetaalde arbeid is meestal geen alternatief voor beroepsarbeid, doch is daaraan complementair. Werken in een betaalde baan activeert mensen. Werkloosheid heeft veeleer een demoraliserende en apathiserende werking-voor mensen.

Indien de technologische ontwikkeling leidt tot een verdere verkorting van de arbeidstijd en een verdere beperking van de participatiegraad in het werk, dan is daarmee de ‘société de loisir’ nog niet gerealiseerd. Daarvoor is een grotere omwenteling nodig dan een verandering in het aantal uren betaalde arbeid per dag. Nodig zou dan zijn voortzetting van de reeds bij jongeren aangeduide trend van een verschuiving van de belangstelling en levensvulling van de loonarbeid naar ‘gekozen activiteiten’ - of dat nu sport, educatie, kunstzinnige vorming, doe-het-zelf en hobby's of andere vormen van vrijetijdsbesteding betreft. Een voor de huidige depressie relevante vaststelling lijkt mij, dat zo'n société de loisir aan twee basisvoorwaarden zal moeten voldoen:

1 de mensen moeten een inkomen hebben, hoog genoeg om in dit soort activiteiten te participeren;

2 het voorzien in de gelegenheden - sportvelden en zalen, on- derwijs- en vormingsfaciliteiten, ruimte en materiaal voor kunstzinnige vorming, werkplaatsen - kost geld.

Een maatschappij die aan het bezuinigen is op de basisvoorzieningen van de verzorgingsstaat, is zeker aan de infrastructuur voor een vrijetijdsmaatschappij nog niet toe. Economisch herstel is een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een dergelijke infrastructuur.

Werk geeft niet alleen inkomen. Werk zorgt er ook voor dat mensen een plaats in de samenleving hebben, dat zij in een groep mensen zijn opgenomen, dat hun leven structuur heeft ('s morgens om half negen de deur uit en om vijf uur weer thuis). Omdat bij werkloosheid die groep ontbreekt en de structuur er niet is, werkt werkloosheid zo apathiserend. Wanneer werk minder belangrijk wordt, moeten ‘arbeidsvervangende activiteiten’ ontwikkeld worden om mensen weer het houvast te geven dat een groep en een gestructureerd leven bieden.

Arbeid en inkomen

Er bestaat geen werkgelegenheidsprobleem, er is slechts een inkomensprobleem. Zou men het woord ‘slechts’ weglaten, dan geeft deze slogan de problematiek redelijk weer. Er is immers geen gebrek aan werk. Werk wordt niet om zichzelf ondernomen, het wil voorzien in een behoefte. Er is geen sprake van dat alle menselijke behoeften waarin door arbeid kan worden voorzien, reeds zouden zijn vervuld. Zou men een lijst maken van op zichzelf redelijke maar nog onvervulde behoeften, dan zou blijken dat er in die zin geen tekort is aan werk. Het probleem is gelegen in de *betaalbaarheid*, onverschillig of die betaal-baarheid tot uiting moet komen op een markt of via een budget.

De neerwaartse economische spiraal zorgt ervoor dat de marktsector van onze economie stagneert en dat de publieke sector onvoldoende financiële middelen heeft om het bestaande niveau van verzorging te handhaven. Zolang deze toestand niet (bijvoorbeeld door een rentedaling of een groots opgezet plan

voor financiële steun aan de arme landen) wordt doorbroken, blijft de volledige werkgelegenheid onhaalbaar. Mooie schema's van een ‘vrijetijdsmaatschappij’ of een basisinkomen voor iedereen, helpen ons niet uit de depressie.

Anders ligt het, wanneer wij denken vanuit een langere-ter-mijnperspectief. De vraag kan immers worden gesteld of wij, op lange termijn gezien, nog wel terug moeten gaan naar een maatschappij met een zo hoge graad van mobilisatie van de produktie als het geval was tijdens de bloeitijd van het industriële tijdperk of zelfs maar gedurende de jaren vijftig en zestig.

Zie ik het goed, dan kende de voor-industriële samenleving een relatief laag niveau van mobilisatie voor produktieve doel- stellingen. Er was maar een erg kleine beroepsbevolking in de moderne zin (misschien 5 of 10 procent van de totale bevolking) maar de meeste mensen waren wel partieel of intermitterend ingeschakeld bij het produktieproces. Met de komst van het industriële tijdperk gaat dit veranderen: de moderne beroepsbevolking ontstaat. In de bloeitijd van het industrialisme waren participatiecijfers van 40 tot 50 procent geen uitzondering. Nederland heeft nu (vooral door de lage participatie van vrouwen) een uitzonderlijk lage participatiegraad van rond de 33 procent. Door de verhoogde participatie van vrouwen - een verschijnsel dat zich overigens in de gehele westelijke wereld voordoet - zien wij dat de huidige recessie niet gepaard gaat met een dalende participatiegraad. (Dit vormt één van de verklaringen voor de snelle stijging van de werkloosheid. De doorgaande groei van de participatie van vrouwen maakt de participatiegraad minder flexibel.)

Men mag aannemen dat de grotere produktie per hoofd met de daarmee samenhangende welvaart een relatieve demobilisering voor de produktie mogelijk maakt. Ik veronderstel dat de beroepsbevolking in het na-industriële klimaat tegelijkertijd wat kleiner en diffuser zal zijn. Mensen treden gemakkelijker in en uit de arbeidsmarkt, participeren daarin tijdelijk of alleen maar op basis van deeltijd. Symptomen daarvan ziet men bij jongeren en bij vrouwen al meer dan bij mannen. In het licht van de voorgaande paragraaf lijkt dit een wenselijke ontwikkeling. De hele opgave van het realiseren van volledige werkgelegenheid krijgt

onder zulke omstandigheden een wat ander aanzien. Wel voor iedereen die wil een baan, maar niet iedereen wil altijd en niet iedereen hoeft een full-time baan.

Maar arbeid is niet alleen een mogelijkheid om een bijdrage te leveren voor het maatschappelijke produktieproces, voor zelfontplooiing en voor contacten met mensen. In onze maatschappij is arbeid tegelijkertijd het belangrijkste distributiemechanisme voor inkomen. De vrijheid om tot de arbeidsmarkt toe te treden en er weer uit te gaan zou optimaal zijn als arbeid en inkomen zouden worden ontkoppeld. Wij zien nu al dat mensen die (bijvoorbeeld via een partner) reeds beschikken over een inkomen (gehuwde vrouwen), gemakkelijk pendelen tussen betaalde arbeid en huishouden.

Ontkoppeling van arbeid en inkomen is voor veel mensen in de Nederlandse maatschappij al een feit. Niet minder dan 1,8 miljoen mensen in de actieve leeftijdsgroepen (vijftien tot vijfenzestig jaar) ontvangen de een of andere uitkering. Nog niet drie maal zoveel maken de beroepsbevolking uit. Deze vorm van ontkoppeling mag dan onder de huidige omstandigheden onvermijdelijk zijn, als permanente voorziening is het een onhoudbare zaak. Het is zelfs de vraag of bij zulke grote aantallen uitkeringen het systeem op korte termijn als zodanig kan voortbestaan. De werkloosheidsuitkeringen zoals wij die thans kennen, zijn ontworpen voor een samenleving met wisselende werkloosheid van korte duur. Niet voor een maatschappij met langdurige massawerkloosheid (dus met een vraag naar arbeid, die geringer is dan de som van het aantal aangeboden arbeidsuren, gegeven de vraag naar inkomen).

Het meest radicale voorstel om te komen tot (gedeeltelijke) ontkoppeling is dat van een Gegarandeerd Jaar Inkomen (GJI). Het stelsel heeft de volgende voordelen:

1 Het leidt tot zelfselectie van werklozen en ontneemt daarmee aan werkloosheid het negatieve karakter.
2 Het basisinkomen kan mensen vrijmaken voor het vrijwilligerswerk.
3 Het basisinkomen bevordert het stichten van kleine bedrijven.
4 De Bijstand- en ww-uitkeringen vervallen en daarmee de stigmatiserende werking van zulke uitkeringen.

Daartegenover staat:

1. Het stelsel motiveert niet tot werken. Vooral arbeid die als negatief of sociaal minder gewaardeerd wordt gekwalificeerd, zal niet langer beschikbaar zijn. Een vorm van sociale dienstplicht wordt onvermijdelijk.
2. Omdat het stelsel algemeen is, zijn de kosten zeer hoog. Het PPR-rapport 'Basisinkomen' komt tot 126 miljard. Een deel daarvan komt in de plaats van bestaande uitkeringen (70 miljard). Maar de rest moet extra opgebracht worden. Ik deel het optimisme van het PPR-rapport in dat opzicht niet.

Het lijkt verstandig het plan in gedachten te houden tot een toekomst, waarin de financiële ruimte wat groter is dan nu. Zoals ik reeds eerder zei: de société de loisir, waarin het goed zou passen, is geen oplossing voor en niet realiseerbaar in de recessie. Het is eerder een luxe dan een noodoplossing.

Risico's van de vrije arbeidsmarkt

Er bestaat bij niet-economen een bijna instinctmatige afkeer tegen het gebruik van het begrip 'arbeidsmarkt'. Die afkeer wordt ingegeven door de oude waarheid dat 'arbeid geen koopwaar is'. Arbeid is nu eenmaal én dienst aan de gemeenschap én bron van inkomen én mogelijkheid voor zelfontplooiing en maatschappelijke integratie. Zou men de allocatie voor deze belangrijke functies kunnen overlaten aan de onpersoonlijke mechanismen van vraag, aanbod en prijsvorming?

De economist heeft daar minder moeite mee. Het onpersoonlijke allocatiemechanisme van de markt heeft nu eenmaal grote voordelen boven mogelijke alternatieven. Vrije beroepskeuze, vrijheid om van baan te veranderen zijn vrijheden die bij een vrije arbeidsmarkt worden verondersteld. Inkomensverhoudingen, zoals die tot stand komen op de onpersoonlijke en niet-ge-manipuleerde arbeidsmarkt, zijn beter te accepteren dan verhoudingen die bedacht worden door machtige autoriteiten. Bovendien veronderstelt het opstellen van een volledige inkomensverdeling kennis van werk, werkinhoud, relatieve schaarste en aan-

trekkelijkheid van banen, en met name ook kennis van de veranderingen in zulke factoren, waarover weinig mensen, zelfs als zij economisten zijn, kunnen beschikken.

Een arbeidsmarkt die voortdurend bewaakt wordt door belangenorganisaties en kritisch begeleid wordt door de overheid, kan heel veel van de bezwaren van de werking van het marktmechanisme opvangen zonder de flexibiliteit, slagvaardigheid en beweeglijkheid van de markt in gevaar te brengen. De markt gaat echter uit van veronderstellingen: volledige kennis van elk van de participanten van de eigen mogelijkheden en van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt, afwezigheid van monopoloïde formaties op de arbeidsmarkt. Voorts abstraheert de markt van machtsverschillen en de ongelijke positie van mensen. In het leven van elke dag kunnen er, doordat niet voldaan is aan de voorwaarden voor het functioneren van de markt, gemakkelijk verhoudingen ontstaan die wij onrechtvaardig achten:

1 De markt registreert voorkeuren van werkgevers voor mannen boven vrouwen, voor jongeren boven ouderen. Dit leidt tot loonsverschillen die geen economische functie hebben, maar slechts vooroordelen weerspiegelen. Bovendien blijkt dat de last van een tekort aan banen op zeer willekeurige wijze op de schouders van bepaalde groepen wordt gelegd.

2 Daar waar een overmaat van macht aanwezig is, kan het functioneren van de markt tot ongelukken leiden: een sterke vakvereniging kan zich uit de markt prijzen; werkgevers kunnen zwakke groepen tegen elkaar uitspelen.

3 Mensen, die met onvoldoende marktinzicht de arbeidsmarkt betreden, kunnen gemakkelijk op een doodlopende weg terechtkomen: in ongeschoold werk, zonder carrièremogelijkheden; in ongeregeld werk met ongeregelde inkomens.

De markt kan, om kort te gaan, gegeven bestaande sociale verhoudingen, die verhoudingen accentueren en bevestigen. De ontwikkeling van de recessie en de introductie van nieuwe technologie kunnen dan leiden tot een situatie van hele buurten waar iedereen werkloos is en waar een klimaat ontstaat dat vreemd staat tegenover de arbeidsmarkt en werk. Gemakkelijk kan een polarisatie ontstaan van mensen met en mensen zonder kansen

op de arbeidsmarkt, mensen voor wie een goede opleiding en dus een goede baan vanzelfsprekend zijn en mensen voor wie een redelijke opleiding en vast werk vreemde zaken zijn, moeilijk te bemachtigen wanneer je uit bepaalde buurten, bepaalde ethnische groepen of bepaalde gezinnen komt.

De recessie die wij meemaken is al bezig de polarisatie tussen actieven en niet-actieven en die tussen mensen met en zonder kansen in schoolsysteem en arbeidsmarkt te doen ontstaan. Kr ontwikkelt zich in de grote steden, maar ook op het platteland in de door werkloosheid zwaar getroffen regio's, een cultuur die arbeidsvreemd of zelfs arbeidsvijandig is. De beschikbaarheid van sociale voorzieningen verzacht de materiële gevolgen van deze polarisatie, maar laat de gevolgen ervan bestaan.

Er vallen niet alleen bepaalde groepen geheel buiten de arbeidsmarkt, daarnaast zijn er ook groepen van mensen die een verbrokkelde arbeidservaring opdoen. Men komt terecht in een soort tweede circuit van de arbeidsmarkt, gekenmerkt door onregelmatige, slecht betaalde en sociaal niet hoog gewaardeerde arbeid. Wie daar eenmaal in terechtgekomen is, komt er moeilijk weer uit.

Te vrezen is dat juist een arbeidsmarkt als de onze, gekenmerkt door snelle technologische verandering en blijvende hoge werkloosheid, zulke scheve verhoudingen kan bevorderen. Natuurlijk is er geen betere aanpak voor deze problematiek denkbaar, dan een herstel van de volledige werkgelegenheid. Alle inspanning moet daarop worden gericht, maar voorshands mag niet op het slagen daarvan worden gerekend. Meer dan ooit is er een actief arbeids(markt)beleid nodig, waarbij eigenlijk veel meer dan alleen arbeidsmarktbeleid aan de orde is: volkshuisvesting, onderwijsbeleid, sociale-voorzieningenbeleid en arbeidsmarktbeleid te zamen moeten actief ingrijpen om het ontwikkelen van een dergelijke sociaal-economische en sociaal-culturele polarisatie tegen te gaan.

De informele economie

In alle westelijke landen wordt in toenemende mate gesproken

over het verschijnsel ‘informele economie’. Verschillende activiteiten ziet men vooral in de informele economie. Soms wordt het begrip als synoniem gezien met het zwarte circuit. Anderen denken daarbij vooral aan doe-het-zelf activiteiten of burenhulp. In mijn visie gaat het bij de informele economie om alle economische activiteiten buiten de officiële, geregistreerde en op geld gebaseerde economie.

In die informele economie kan men verschillende sectoren onderscheiden.

1 Veel economische activiteiten spelen zich af binnen de gezinshuishouding. Zij vallen pas onder de officiële en statistisch waargenomen economie, wanneer dezelfde activiteiten door derden aan het gezin worden geleverd (wanneer de was de deur uitgaat, wanneer een huishoudster werk overneemt van de huisvrouw, wanneer een klusjesman reparaties komt uitvoeren enzovoort).

2 Ook veel economische activiteiten die zich tussen de huishoudingen afspelen vallen binnen de informele economie. Gedeeltelijk gaat het hierbij om burenhulp zonder betaling of om betaling in nature enzovoort, gedeeltelijk om het zwarte circuit (de onderlinge ruil tussen tandarts en loodgieter onder vermijding van BTW en IB).

3 Veel arbeidsintensieve diensten zijn zo kostbaar geworden, dankzij sociale lasten, BTW, belasting enzovoort, dat ze niet meer betaalbaar zijn. Gevolg is dat men óf vlucht in doe-het-zelf activiteiten óf het werk laat verrichten door mensen die buiten de formele economie staan, omdat zij op andere wijze aan een basisinkomen komen (gepensioneerden, uitkeringstrekkers, gehuwde vrouwen). Gedeeltelijk gaat het hierbij om ‘zwart werken’ en om de ontduiking van belasting en sociale zekerheidsvoorschriften.

Het is duidelijk dat veel werk onder invloed van de hoge kosten van de arbeid in de Verzorgingsstaat, in de informele economie terechtkomt. Hoewel men vaak uiterst negatief spreekt over de informele economie en vooral denkt aan de gederfde belasting, de niet betaalde sociale zekerheid en de profiterende uitkeringstrekkers, is er ook een andere kant aan de informele economie:

1 Het gaat veelal om kleinschalige arbeid in een menselijke omgeving.
2 Het gaat om arbeid die vervreemdend noch vervuilend is.
3 Het gaat om diensten die zonder de informele economie zelfs niet geleverd zouden worden.

Ik heb de indruk dat de informele economie in een 'vrijetijdsmaatschappij' grote kansen zou hebben. Afhankelijk van de aanpak van deze sector zou hierin een bedreiging voor de 'formele' economie kunnen liggen, ofwel een zinvolle aanvulling.

Het zou de moeite waard zijn na te denken over middelen om de informele economie te 'regulariseren'. Dit zou betrekkelijk eenvoudig zijn als er een gegarandeerd jaarinkomen zou bestaan. Maar het lijkt niet uitgesloten om in het stelsel van sociale zekerheid en sociale voorzieningen, voorzieningen in te bouwen die voor deze regularisering zorgen.[26]

Werkloosheidsbeleid

Er is geen beter werkloosheidsbeleid dan een werkgelegenheidsbeleid. Maar daarmee is nog niet het laatste woord gesproken over dat beleid. Op middellange termijn (vijf jaar) is nog geen herstel van de volledige werkgelegenheid te verwachten. Of de jaren negentig ons dat herstel wel zullen brengen, is onzeker. Het lijkt verstandig voorshands rekening te houden met een niet aanvaardbaar hoog niveau van werkloosheid. Kan een samenleving zich zo'n toestand veroorloven zonder ernstige sociale schade op te lopen?

Dat is de vraag waarmee we sinds 1973, toen de werkloosheidscijfers snel begonnen te stijgen, zitten. Een werkloosheid van meer dan 700.000 personen, een tekort aan arbeidsplaatsen dat men op een miljoen mag stellen. Werkloosheid zou al een groot probleem zijn als ze gelijkmatig over beroepen, leeftijdsgroepen, seksen en regio's zou zijn gespreid. De sterk discriminerende werking van de werkloosheid vergroot de problematiek in sterke mate.

Zijn er alternatieven voor werkgelegenheid?

1. DE ONTWIKKELING NAAR EEN VRIJETIJDSMAATSCHAPPIJ. Hier-over werd hierboven reeds uitvoerig gesproken. Zou inderdaad op lange termijn de hoeveelheid 'werk' sterk verminderen, dan moet in die richting worden gekoerst.

2. VORMEN VAN INTEGRATIE VAN DE FORMELE EN INFORMELE ECONOMIE. De kostbaarheid van de arbeid in de formele economie is een van de oorzaken voor de ontwikkeling van de informele economie. Doe-het-zelf, burenhulp, reparatie en onder-houdswerk door mensen met een uitkering, onderlinge ruil van arbeidsintensieve diensten, dit zijn de vormen waarin het be-staan van de informele economie steeds duidelijker onder onze aandacht wordt gebracht. Het lijkt wat dwaas om tegelijkertijd massawerkloosheid te accepteren en een deel van de informele economie met betere controle en verbodsbepalingen de kop in te drukken.

3. VORMEN VAN ALTERNATIEVE WERKGELEGENHEID. Overal in ons land, maar ook elders in de westelijke wereld, wordt geëxperimenteerd met vormen van alternatieve werkgelegenheid; dat wil zeggen werk dat weinig of niet gemechaniseerd is, milieuvriendelijk en kleinschalig en dat voldoet aan die behoeften, die door een modern bedrijfsleven over het hoofd gezien worden, of die bij de huidige arbeidskosten en 'sociale overhead' onbetaalbaar zijn geworden.

Het is duidelijk, dat er in deze drie categorieë n van alternatieven voor werkgelegenheid nogal wat overlappingen liggen. Het gaat in 2. en 3. altijd om werk met maatschappelijk nut, dat niet past in de moderne formele of geld-economie. Beide zouden gemakkelijk passen binnen het kader van een 'vrijetijdsmaatschappij'. Voorbeelden van deze alternatieven zijn: memobedrijven, de 'Nota Werk Nu' van Van der Louw, sommige vrouwenprojecten, gesteund door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Groningse project 'Mensen zonder werk', het voorstel voor dienstverlenende winkeltjes van het Centrum voor Vrijwilligers in Rotterdam, initiatieven van CNV-WJ, NVV-JC-projecten.

De belangrijkste hinderpalen voor deze potentieel niet onbelangrijke groeisector worden gevormd door de bepalingen van de Sociale Zekerheid, die het werken met een uitkering en het aanvullen van een uitkering met inkomen uit alternatieve werkgelegenheid onmogelijk maken; de zorg van het reguliere bedrijfsleven voor concurrentievervalsing en de neiging bij uitkeringsgerechtigden om deze vormen van activiteit als niet geheel volwaardig werk te beschouwen.

Een nieuwe plaats voor de vakbeweging?

Geen organisatie heeft het moeilijker in deze moeilijke fase van overgang dan de vakbeweging. De vakverenigingsleiding ventileert permanent de mening, dat de vakbeweging geen organisatie voor loonsverhoging is, maar een wat bredere doelstelling kent. De leden geven er echter de brui aan, wanneer er niet meer te verdelen valt. Vakverenigingen verliezen leden tijdens de recessie en winnen leden wanneer de conjunctuur weer in opgaande beweging is. Evenzeer kan men vaststellen, dat werklozen slechte vakbondsleden zijn.

De opbouw van de welvaartsstaat gebeurde zeker niet buiten de vakbeweging om. Zij was gangmaker voor de ontwikkeling van sociale zekerheid, sociale zorg, het streven naar volledige werkgelegenheid. Zoals men de positie van de werknemer op de arbeidsmarkt en binnen de onderneming veilig stelde door de CAO, zo zorgde een uitgebreid arbeidsrecht en een zo goed als complete sociale zekerheid voor een veiliger maatschappelijke positie van de werknemer. De na-oorlogse groei van de welvaartsstaat liep parallel aan de groei van de vakbeweging naar invloed, bemoeienissen en naar ledental.

De vakbeweging begeleidde de ontwikkeling van de industriële maatschappij en kreeg in de voltooide welvaartsstaat zo'n hechte positie dat Goetz' Briefs een nieuw type vakvereniging zag ontstaan, de ‘befestigte Gewerkschaft’. In Nederland spraken wij graag over de vakvereniging, die ingegroeid was in het maatschappelijk bestel. Maar dat betrof dan ook een typisch arbeidsbestel gekenmerkt door een hoge graad van mobilisering

der beroepsbevolking, segregatie van arbeid en andere activiteiten en ruimtelijke concentratie van arbeid in daarvoor opgezette organisaties.

Het ziet er naar uit dat arbeid zijn centrale plaats verliest in het maatschappelijk bestel in de na-industriële samenleving. Inkomen wordt verder losgemaakt van de arbeid en arbeid gaat gedeconcentreerd worden. Het is ondenkbaar dat zo'n beweging zich door zou kunnen zetten, zonder dat de vakbeweging daarvan diepgaande gevolgen zou ondergaan.

De vakbeweging ontstond als machtsvorming van geschoolde arbeiders op de arbeidsmarkt in de industriële samenleving. Hoewel zij zich verbreedde tot sociale beweging en politieke pressiegroep, en naast ongeschoolden ook vrijwel alle andere groepen werknemers ging organiseren, bleef de vak-gerichte actie het hart van de vakbeweging.

Hoe zal de vakbeweging zich ontwikkelen bij de door mij veronderstelde veranderingen:

- arbeid verliest zijn centrale plaats;
- de arbeidsmarkt gaat een veel gevarieerder, meer flexibel, meer geïndividualiseerd beeld vertonen;
- de gestandaardiseerde lonen en arbeidstijden verdwijnen.

In principe kan men zich twee tegengestelde ontwikkelingen denken.

1 De vakbeweging verbreedt zich tot een algemene sociale organisatie die bepaalde groepen inkomenstrekkers (waaronder uitkeringstrekkers) organiseert. Zij blijft een tegen de politiek aanleunende maatschappelijke pressiegroep.

2 Zij verengt zich tot de belangenbehartiging van groepen werkenden.

Wanneer men de gang van zaken binnen de Nederlandse vakbeweging volgt, overweegt de indruk dat de onder 1. genoemde ontwikkeling door de vakcentrales wordt nagestreefd. Toch zijn binnen de aangesloten organisaties ook tendenties in de tweede richting aanwezig. Juist de aangesloten organisaties weten hoe moeilijk het is om mensen te interesseren voor een brede sociale

beweging met noodzakelijkerwijs wat vage en erg globale doelen. Daarbij komt dat de vakbeweging haar maatschappelijke invloed vooral ontleent aan de macht, die samenhangt met de participatie in het arbeidsproces. Daarom zullen voorshands de twee tendensen wel naast elkaar blijven bestaan. Het is te vroeg een oordeel uit te spreken over de mogelijke uitkomst van de ontwikkeling. Een geleidelijke verandering van de doelstellingen en functie van de vakvereniging is daarbij net zo'n reële mogelijkheid als het ontstaan van nieuwe organisaties, die een weerspiegeling vormen van nieuwe zorgen en nieuwe interesses van de burgers. Zou de vakbeweging zich ten koste van alles houden aan de probleemstelling waarmee zij begon, de tegenstelling van kapitaal en arbeid, dan zullen de nieuwe tegenstellingen (produktie versus milieu, emancipatiebewegingen, arme landen versus rijke landen) de belangstelling voor de vakbeweging overschaduwen, met alle gevolgen daarvan.

Samenvatting

Het ziet er niet naar uit dat de volledige werkgelegenheid, overeenkomstig de traditionele definities, in afzienbare tijd wordt hersteld. Daarvoor zou een hoge groei van de economie nodig moeten zijn, die onwaarschijnlijk lijkt. Het zou gewenst zijn, dat men nadenkt over de mogelijkheid om ook bij trage groei meer werkgelegenheid te creë ren. Arbeidsintensieve produktie veronderstelt echter lage of gesubsidieerde lonen.

Naar te verwachten is, komt er een einde aan de arbeidsmarkt met gestandaardiseerde arbeidstijden. Het begrip arbeidstijd zal voor sommige beroepen diffuus worden. Voor andere is een gamma van arbeidstijden denkbaar. Een veel flexibeler arbeidsmarkt met veelsoortige arbeidsverhoudingen lijkt in zicht te komen.

De plaats van de arbeid in de samenleving en voor het individu gaat minder belangrijk worden. Gaan wij naar een vrijetijds-maatschappij? Daarvoor is méér nodig dan arbeidstijdverkorting. Een dergelijke maatschappij veronderstelt hoge inkomens en een goed voorziene staatskas.

In de komende na-industriële maatschappij gaat de band tussen arbeid en inkomen onvermijdelijk losser worden. Ook de functie van het stelsel van de sociale zekerheid gaat veranderen. In de mate van de financiële mogelijkheden moet worden gestreefd naar enige vorm van basisinkomen ter vervanging van het sociale zekerheidsstelsel.

Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de zogenaamde informele economie, de niet geregistreerde en buiten de officiële geldeconomie functionerende economische activiteiten. Men kan er een symptoom in zien van de, mede door belastingen en sociale premies, te dure arbeid. Maar men kan er ook uit concluderen dat er ruimte blijft voor kleinschalige menselijke activiteiten, waarin de mens als persoon weer tot zijn recht komt. Nagedacht moet worden over mogelijkheden om de informele economie niet te verbieden maar te ontdoen van het odium van geheel of gedeeltelijk gebaseerd te zijn op wetsont-duiking.

Fundamentele veranderingen van het arbeidsbestel zijn te verwachten. Het is ondenkbaar dat zulke veranderingen plaats zouden kunnen vinden zonder de positie van de vakbeweging sterk te wijzigen. Het is nog niet duidelijk welke toekomst er is voor de vakbeweging. Het meest waarschijnlijk lijkt de ontwikkeling in de richting van een, minder aan de arbeidsmarkt gebonden brede sociale beweging.

Eindnoten:

1 'De komende vijfentwintig jaar', WRR, 's-Gravenhage 1977.
2 'Facing the Future, the interfutures report', OECD, Parijs 1979.
3 SCR 1980, pag. 54.
4 A. Etzioni: *An immodest agenda, rebuilding America before the 21st century*, New York 1982.
5 *Het Binnenhof*, 14-8-1982.
6 J. Fourastié: *I-e Grand Espoir du xxième Siècle*, Parijs 1950.
7 M. Lengellé: *I-a Révolution tertiaire*, Parijs 1966.
8 J. Fourastié: *40.000 uur*, Werkgroep 2000, 1966.
9 Zie voor een goede samenvatting van de literatuur: *Verschuivingen in de verhouding tussen betaalde en onbetaalde arbeid*, Stichting van economisch onderzoek, Universiteit van Amsterdam 1982.
10 Scitovsky, T.: *Papers on welfare and growth*, Londen 1965- Ook: S.B. Linder: *Arme Elite! Toekomst en tijdgebrek*, Groningen 1971. Beide geciteerd in *Verschuivingen...*, noot 9.
11 Geciteerd door Geoffry Renshaw: 'Employment, trade and North South cooperation', ILO, Genè ve 1981.
12 G. Renshaw, o.c. pag. 32.
13 Centraal Planbureau: 'De Nederlandse economie in 1985', 's-Gravenhage 1981.
14 WRR: 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie', 's-Gravenhage 1980.
15 W. Johnson: *Muddling towards frugality*, Boulder, 1979.
16 Magaziner, I.C., R.B. Reich: *Minding America's Business, the decline and rise of the American Economy*, New York 1982, pag. 38-39.
17 S. Parker: *The Future of Work and Leisure*, Londen 1972, pag. 116.
18 Zie noot 8.
19 A. Toffler: *The Third Wave*, New York 1980.
20 F. Emery: *Futures we're in*, Leiden 1977.
21 Jenkins, C., B. Sherman: *The Leisure Shock*, Londen 1980.
22 O.c., pag. 16.
23 Laufaut, M.F.: *De sociologie van de vrije tijd*, Aula boek 515, pag. 61.

24 Parker, S.R., M.A. Smith: ‘Work and Leisure’, *Handbook of work, organization and society*, Chicago 1976, pag. 51.
25 Geciteerd in: Parker en Smith: *Handbook of Work*, noot 24.
26 Zie het voorstel van Petersen in: F.J. v.d. Bosch, C. Petersen: *Economie en arbeidsongeschiktheid: analyse en beleid*, Kluwer, Deventer 1983.

Prof. Dr A.C. Zijderveld
Transformatie van de verzorgingsstaat

De moeilijke balans van vrijheid, gelijkheid en solidariteit

De verzorgingsstaat is een tragisch verschijnsel. Tragiek werd door H.J. Heering kernachtig omschreven als 'het hoge pogen dat zichzelf frustreert'.[1] Het was het hoge pogen van de architecten van de verzorgingsstaat om na de Tweede Wereldoorlog een samenleving op te bouwen, die op de oude bourgeois trits van vrijheid, gelijkheid en solidariteit zou zijn gebaseerd. Onrechtvaardige inkomens- en vermogensverdelingen zouden opgeheven moeten worden en plaats moeten maken voor een wettelijk gegarandeerde sociale zekerheid voor allen. Deze zekerheid zou genoten moeten worden in een democratisch bestel, waarin burgers grondwettelijk verankerde vrijheid en rechten zouden bezitten. En deze moeilijke balans tussen vrijheid en gelijkheid zou weer gebaseerd moeten zijn op maatschappelijke solidariteit, op een redelijke onderhandeling tussen de diverse partijen en belanghebbenden in de samenleving. In de jaren zeventig werd het evenwel steeds duidelijker dat de verwerkelijking van deze droom in zijn bereikte omvang onbeheersbaar en onbetaalbaar was geworden, terwijl maar weinigen van mening waren dat een optimum aan welzijn en geluk in deze samenleving was bereikt. Het hoge pogen had zichzelf gefrustreerd.

Nu de tijd definitief lijkt aangebroken waarop we van een extensieve en expansieve verzorgingsstaat afscheid moeten nemen, nu we dit hele imposante bouwwerk moeten inkrimpen om het tegen een totale instorting te beschermen, is het belangrijk om vast te stellen dat vergeleken bij andere sociaal-politieke stelsels, zoals bijvoorbeeld in het Oostblok of in de Verenigde Staten,

de verzorgingsstaten van Noordwest-Europa voor een relatief korte periode (tweede helft jaren vijftig tot einde jaren zeventig) in staat zijn geweest om inderdaad een zekere balans tussen vrijheid, gelijkheid en solidariteit tot stand te brengen - hoe fragiel de balans ook geweest mag zijn, hoe sterk zij ook vanaf de tweede helft van de jaren zestig onder de kritiek van zowel 'links' als 'rechts' kwam te staan. De nadelen van de verzorgingsstaat kunnen inderdaad met gemak worden opgesomd: voor sommigen was de vrijheid alleen maar een repressieve tolerantie, voor anderen een verlammende vrijblijvendheid; voor sommigen was de gelijkheid schijn, voor anderen grauwe nivellering; voor sommigen was de solidariteit een tegenstellingen versluierende harmonie, voor anderen een verblindende en naïeve mythe. Toch is het goed ook het hoge pogen dat in de verzorgingsstaat werd verwerkelijkt onder ogen te zien en positief te waarderen. Vervolgens is het noodzakelijk om na te gaan, hoe en waarom dit hoge pogen zichzelf heeft gefrustreerd. Aan het verklaren van het laatste poogt het volgende een bijdrage te leveren.

Ik zal argumenteren dat de verzorgingsstaat in ons land in de afgelopen twee decennia een ontwikkeling heeft doorgemaakt, die hem wezenlijk heeft doen veranderen - een transformatie van sociaal-structurele en culturele aard, die het oorspronkelijke doeleinde (de balans tussen vrijheid, gelijkheid en solidariteit als waarborg voor een 'civilized living', een menswaardig bestaan) grondig heeft vertekend. Juist vanwege deze transformatie kan worden gesteld, dat ook zonder de huidige economische crisis de verzorgingsstaat aan een grondige revisie zou zijn toe-geweest. De thans heersende depressie echter dwingt ons tot deze revisie en het is van groot belang haar niet te beperken tot een formele, puur economische bezuinigingsoperatie en bestuurlijke reorganisatie. Terecht roept het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 op 'het inhoudelijke gezichtspunt te (laten) prevaleren', om tot een 'meer principiële verbouwing van de verzorgingsstaat' te komen.[2] Helaas heeft de verzorgingsstaat van de afgelopen decennia ons voor deze taak niet goed uitgerust. Hij heeft ons bewustzijn gebureaucratiseerd en ons blind gemaakt voor de niet-economische, sociaal-culturele, meer principiële dimensies van het leven. Het is een kennissociologisch feit dat in

een volgroeide verzorgingsstaat de inhoudelijke rationaliteit steeds meer door de formele en functionele rationaliteit overwoekerd raakt, dat principiële doeleinden steeds meer door bureaucratische procedures worden verdrongen.

Voor de onderhavige discussie is de onderscheiding tussen inhoudelijke (substantiële) en formele (functionele) rationaliteit, die afkomstig is van Max Weber en Karl Mannheim, van groot belang.[3] Onder substantiële rationaliteit wordt verstaan het vermogen om de werkelijkheid waar te nemen en te ervaren als een betekenisvolle, samenhangende structuur. Dat wil zeggen, de werkelijkheid is geen wirwar van feiten en gebeurtenissen, maar een min of meer samenhangende structuur. Functionele rationa-liteit is het vermogen om, nadat de doeleinden zijn vastgesteld, op geordende (systematische) wijze te zoeken naar middelen (methoden, technieken) die deze doeleinden zo goed mogelijk kunnen verwerkelijken. Mannheim was van mening dat met een voortschrijdende modernisering de functionele rationaliteit de substantiële rationaliteit steeds meer gaat overwoekeren.[4]

De thans plaatsgrijpende verandering van de verzorgingsstaat moeten we niet lijdelijk als een formele bezuinigingsoperatie over ons heen laten gaan, maar we moeten die vooral inhoudelijk sturen en plannen. En daarmee mag niet gewacht worden, totdat de ambtenaren op de ministeries klaar zijn met hun financiële besnoeiingen. We staan in wezen voor een taak die vergelijkbaar is met die van na de Tweede Wereldoorlog - een taak die aan het einde van de jaren dertig al door Mannheim werd ontleed toen hij opriep om de noodzakelijke reconstructie van de samenleving bewust, dat wil zeggen met behulp van een sub-stantieel-rationele planning, aan te pakken. Toen al formuleerde hij de profetische vraag: ''Who plans the planners?'; dat wil zeggen: wie geeft inhoudelijk richting aan hen die de doel-rationele (functionele) planning van de samenleving uitvoeren?[5]

Twee fasen in de transformatie

Wanneer we in een vogelvlucht de veranderingen van de verzorgingsstaat vanaf de Tweede Wereldoorlog overzien, kunnen we

twee fasen onderscheiden die beide intrinsiek zijn *aan de verzorgingsstaat* en in elkaars verlengde liggen. Het intrinsieke karakter van deze verandering moet worden geaccentueerd, omdat de oppervlakkige mening heeft postgevat dat de huidige crisis van de verzorgingsstaat en de daarmee gepaard gaande verandering zou zijn veroorzaakt door de crisis in de wereldeconomie. Aangezien de depressie doorgaans van voorbijgaande aard wordt geacht (vergelijk metaforen als 'het diepe dal waar we doorheen moeten'), is men tevens van mening dat uiteindelijk de verzorgingsstaat met zijn verworvenheden wel weer op de been zal komen. Het laatste kon wel eens een illusie zijn: de transformatie van de verzorgingsstaat is structureel van aard en naar alle waarschijnlijkheid onomkeerbaar. Natuurlijk is de extrinsieke factor van de economische crisis van grote invloed op de transformatie, maar een analyse van de huidige stagnatie van de verzorgingsstaat blijft aan de oppervlakte, als deze factor als de enige en primaire wordt aangewezen. Zij is een bijkomende factor die de structurele verandering, die lang voor de economische crisis van nu inzette, versnelt en intensiveert.

De eerste fase van deze transformatie bestaat uit de spectaculaire expansie van de verzorgingsstaat gedurende de tweede helft van de jaren vijftig en tijdens de jaren zestig. Deze expansie, zo zal ik betogen, leidde tot een fundamentele verandering van de verzorgingsstaat. De tweede fase bestrijkt de jaren zeventig en zal in het komende decennium haar beslag krijgen. Zij bestaat uit een noodzakelijke inkrimping die niet alleen financiële maar vooral ook culturele, maatschappelijke en politieke gevolgen zal hebben. Sociologisch gezien gaat het hier om ingrijpende in-stitutionaliserings-, ontinstitutionaliserings- en herinstitutionali-seringsprocessen. Wij zitten op dit moment in de tweede fase en zijn op weg naar een samenleving, die wellicht nog eens als de post-verzorgingsstaat zal moeten worden gekarakteriseerd.

In de jaren zestig is de verzorgingsstaat een dermate vanzelfsprekend verschijnsel geworden, dat we nauwelijks meer stilstaan bij de oorspronkelijke ideeën die eraan ten grondslag hebben gelegen. Eenmaal tot stand gebracht functioneerde de verzorgingsstaat als een technocratisch, ideologieloos systeem. Maar dat

neemt toch niet weg dat in en kort na de Tweede Wereldoorlog een nogal wijdse visie over de op te richten verzorgingsstaat opgeld deed: niet alleen zou het om de verwerkelijking van de aloude droom van vrijheid, gelijkheid en solidariteit gaan, ook zou deze droom door de drie hoofdstromen in de Nederlandse politiek in maatschappelijke werkelijkheid moeten worden omgezet.[6] De liberalen dachten daarbij vooral vanuit de vrijheid, de socialisten vanuit de gelijkheid, de confessionelen vanuit de solidariteit; een ingebouwde spanning in de structuur van de verzorgingsstaat die wellicht van meet af aan te hoge eisen aan het politieke vernuft stelde. Belangrijker was echter nog een ander structureel feit. Al vanaf de eeuwwisseling concipieerde men de verzorgingsstaat als een gelijk opgaan van privé-initiatief enerzijds en een wettelijk gegarandeerde sociale zekerheid voor allen anderzijds. De verzorgingsstaat moest een gelijke vloer van sociale zekerheid voor allen scheppen, een geheel van minimum-standaarden voor een menswaardig bestaan (behoorlijke behuizing, gezondheidszorg, oude-dagvoorziening, werkgelegenheid). Vanuit deze gelijke vloer (in zekere zin een socialistisch principe) zouden de individuele burgers, al dan niet georganiseerd in vrijwillige associaties, de vrijheid moeten krijgen om op grond van eigen capaciteiten en inzet verder en hoger in het maatschappelijke leven te komen (in zekere zin een libera-listisch principe). De overheid zou voor deze vloer garant moeten staan en voor het overige het maatschappelijke leven zoveel mogelij k aan het privé-initiatief van de burgers moeten overlaten. Een ‘gemengde economie’ leek daarvoor de meest voor de hand liggende oplossing.

Voor deze formule was het belangrijk dat een breed middenveld van verenigingen en organisaties tussen overheid en individuele burgers - in ons land van oudsher het terrein van de verzuiling - zonder al te veel overheidsbemoeienis zou kunnen voortbestaan. In dit verband is het boeiend nog eens de rapporten van Lord Beveridge die wel de architect van de Engelse *welfare state* wordt genoemd, te lezen. In deze rapporten en vooral ook in zijn toespraken en voordrachten voert hij in feite één groot pleidooi voor een balans tussen privé-initiatief binnen allerlei ‘voluntary associations’ in het maatschappelijke midden-

veld enerzijds en overheidsbemoeienis met minimum-voorzie-ningen als garantie voor een 'civilized living' anderzijds.[7] Evenals Mannheim zoekt hij naar het smalle pad tussen een socialistisch etatisme en een liberalistisch 'laissez faire'. Zeer tegen zijn zin beleefde hij nog hoe kort na de oorlog de Labour Party zijn aanbeveling om stukken verzorging administratief in handen van intermediaire associaties als de 'Friendly Societies' te leggen, van de hand wees en alle verzorgingstaken exclusief aan de overheid toebedeelde.

In ons land zette deze verstatelijking eerst in de jaren zestig radicaal door, wat vooral werd veroorzaakt door het feit dat de ideologisch ontzuilde organisaties in het maatschappelijk middenveld via subsidiëring en professionalisering steeds meer tot verlengstukken van het overheidsbeleid werden.[8] Nadat zij door de ideologische ontzuiling veel van hun eigen identiteit hadden verloren en in de greep kwamen van functioneel-rationeel denkende professionals, werden zij steeds weerlozer ten opzichte van de financierende overheid. Het financiële raison als staatsraison ging nu alles overheersen, wat onder meer een grote erosie van het maatschappelijk middenveld tussen overheid en individuele burgers betekende. Hoe weerloos de organisaties in het middenveld geworden zijn, zien we nu er radicaal moet worden bezuinigd. Om maar een sprekend voorbeeld te noemen, de universiteiten en hogescholen krijgen nu allerlei dictaten vanuit Den Haag opgelegd en daar zijn de 'bijzondere instellingen' maar heel weinig minder kwetsbaar voor.

We zien hier de eerste fase van de transformatie van de verzorgingsstaat: de erosie van het maatschappelijke middenveld en de toenemende polarisatie tussen de publieke sfeer (staat, overheid) en de private sfeer (individuele burgers). Ik kom op dit punt later terug.

Nauw verbonden met deze erosie van het middenveld is het volgende. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde al snel de idee van de verzorgingsstaat als een voor allen gelijke vloer van minimum-standaarden voor een menswaardig bestaan. Van een vloer voor sociale zekerheid transformeerde de verzorgingsstaat in een plafond van aspiraties voor welzijn en geluk; een plafond dat voor allen gelijk moest zijn, onafhankelijk van capaciteiten

en inzet, en dat ook steeds hoger kwam te liggen, niet in het minst omdat onmogelijk kon worden vastgesteld wat welzijn en geluk precies zijn.[9] De notie van een samenleving van initiatiefrijke, maatschappelijk competente burgers die vanuit een basis-zekerheid werken aan de ontplooiing van eigen mogelijkheden en zich op het middenveld inzetten, maakte geleidelijk plaats voor de notie dat ieder individu en iedere groepering, ongezien mogelijkheden en inzet, recht had op een maximaal welzijn dat door de overheid moest worden gegarandeerd en als een vaag welbevinden werd omschreven.[10] De overheid, primair opgevat als 'Den Haag', werd hierdoor enorm overvraagd en bouwde een gigantisch verzorgingsapparaat op, dat werd bezet door talloze bureaucraten en professionele verzorgers die de aspiraties van welzijn en geluk in formele (bureaucratische) banen leidden en voortdurend aanwakkerden. Juist omdat welzijn en geluk niet scherp zijn af te bakenen, kon aan deze expansie van het verzorgingsapparaat structuur noch richting worden gegeven. De verzorgingsstaat dijde naar alle kanten uit en werd in toenemende mate onbeheersbaar en onbetaalbaar.[11]

De tweede fase van de transformatie van de verzorgingsstaat trad in toen, onder andere door de energiecrisis en de daarmee verbonden wereldwijde economische crisis in de tweede helft van de jaren zeventig, duidelijk werd dat het hele systeem financieel uit de hand liep, als het al niet op instorten stond. Daar was al ruim vóór deze economische malaise voor gewaarschuwd, maar eerst nu dwongen de feiten ons de stand van zaken onder ogen te zien en maatregelen te treffen. Bij gebrek aan een krachtig middenveld, waarin de belanghebbende partijen in redelijk overleg en solidariteit tot sociaal-economische en sociaal-culturele reconstructies zouden kunnen besluiten, moesten deze maatregelen wel eenzijdig door de overheid worden genomen; een gigantische bezuinigingsoperatie waarvan wij op dit moment nog maar aan het begin staan en die de meeste individuele burgers rauw op het lijf valt, omdat de overheid op tot nu toe ongehoorde wijze hard optreedt.

Hoe zal deze fase eruitzien? Wat voor vorm en inhoud zal onze samenleving gaan aannemen tijdens deze verandering? Zal zij uitsluitend technocratisch plaatsvinden, als een technische in-

greep vanuit ‘Den Haag’, uitmondend in een nog sterkere greep van de overheidsbureaucratie op het maatschappelijke leven; aanleiding gevend tot een uitgeholde, verveling producerende cultuur? Of zullen wij in staat zijn om de onvermijdelijke bezuinigingen aan te grijpen voor een ‘meer principiële verbouwing van de verzorgingsstaat’ (SCR 1982)?

In het volgende wil ik de tweede mogelijkheid nader onderzoeken. Daarbij ga ik ervan uit dat een dergelijke inhoudelijke reconstructie niet kan worden overgelaten aan de politieke partijen, al zullen zij in onze parlementaire democratie uiteindelijk wel ideeë n in daadwerkelijk beleid moeten vertalen. Voor een dergelijke ‘meer principiële verbouwing van de verzorgingsstaat’ zie ik in hoofdzaak twee barrières die in de volgende twee paragrafen kort zullen worden besproken. Ten eerste het feit dat juist in een verzorgingsstaat inhoudelijke rationaliteit wordt overwoekerd door functionele rationaliteit waardoor wij voor onze taak niet goed zijn uitgerust. Ten tweede het feit dat in een verzorgingsstaat het maatschappelijke middenveld, waar ‘in vrijheid en op basis van argumenten collectieve doeleinden en strategieë n worden ontwikkeld’ sterk onderhevig is geraakt aan erosie.[12]

Substantiële rationaliteit overwoekerd door functionele rationaliteit

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 waarschuwt ‘dat de huidige problemen van de verzorgingsstaat niet in de laatste plaats een inhoudelijk karakter hebben en politieke keuzes vergen, welke niet via bestuurlijk-reorganisatorische maatregelen alleen kunnen worden ondervangen’.[13] Daar voegt het rapport onmiddellijk aan toe dat een roep om meer planning weinig soelaas zal kunnen bieden. Want de ervaring leert ‘dat op sociaal en cultureel terrein als geheel geen inhoudelijke samenhang is bereikt en ook niet een gezamenlijke planning is gerealiseerd, ondanks de vele initiatieven die daartoe werden en worden ondernomen.’[14]

Dit is natuurlijk niet de plaats om aan te geven wat precies

deze principiële verbouwing van de verzorgingsstaat in het komende decennium zou moeten zijn. Wel is het mogelijk enkele voorwaarden aan te geven en ik bepaal me, zoals gezegd, tot twee beperkende condities: de dominantie van de functionele rationaliteit en de erosie van het maatschappelijk middenveld. De meeste aandacht krijgt de tweede beperkende voorwaarde.

Rationeel beleid, dat wil zeggen beleid gebaseerd op planning, was vanaf het begin van de verzorgingsstaat een essentieel kenmerk van deze staats- en maatschappijvorm. Intussen hebben we ondervonden dat deze planning geleid heeft tot een wirwar van instanties en voorzieningen die al lang geen mens meer in hun totaliteit en samenhang kan overzien. Wat er aan duidelijkheid in zit wordt vaak (kenmerkend) aangeduid met verkokering. Dit begrip geeft aan dat het beleid verbrokkeld is, dat beleidslijnen vaak langs elkaar heenlopen of elkaar doorkruisen. De roep om coördinatie en harmonisatie werd dan ook in de jaren zeventig steeds luider en het antwoord bestond doorgaans uit het oprichten van weer nieuwe beleidsinstellingen, die moesten coördineren en harmoniseren (zoals de WRR, de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid). Zij droegen weer bij tot de bestaande complexiteit en ondoorzichtigheid. Het beeld doemt op van een grote fabriekshal waarin talloze radertjes en vliegwielen driftig ronddraaien, die op één of andere manier allemaal op elkaar inhaken, maar uiteindelijk geen produkten afleveren. Het systeem verslindt geld en energie, maar levert uiteindelijk minder op dan erin wordt geïnvesteerd. Vertegenwoordigers van de wetenschappen worden geregeld uitgenodigd om het gebeuren in de fabriekshal te analyseren en adviezen voor een beter functioneren aan te bieden. Maar meestal komen zij niet veel verder dan het ontwerpen van weer nieuwe radertjes en vliegwielen die al bestaande maar onderling nog niet verbonden onderdelen moeten gaan verbinden. Dit zou de doel-rationaliteit moeten verhogen. Het geheel startte in het teken van de redelijkheid en de rationaliteit, maar is uitgegroeid tot een systeem dat niemand meer kan overzien (substantieel irrationeel is) en dat op den duur ook niet meer efficiënt te werk gaat (functioneel irrationeel is). Al het gepraat over ‘planning en beleid’ heeft niet kunnen verhinderen, dat de verzorgingsstaat geleidelijk aan rationaliteit

en redelijkheid heeft moeten inboeten.

Veel belangrijker echter is het feit, dat het systeem door deze complexiteit en ondoorzichtigheid veel aan *legitimiteit* heeft moeten inboeten. In een democratisch bestel dient macht legitieme macht (gezag) te zijn. Dat wil zeggen, macht mag zich niet met gebruik van bruut geweld doorzetten, maar moet trachten om bij althans een meerderheid van de burgers overtuigend over te komen, zodat zij bereid zijn de macht redelijkerwijs te volgen. Welnu, hoe abstracter (complexer en ondoorzichtiger) de verzorgingsstaat en overheidsmacht worden, hoe minder de burgers in staat zijn er op redelijke wijze van overtuigd te raken de macht te volgen; dat betekent: hoe meer macht gaat lijden aan erosie van legitimiteit.[15] In een dergelijke situatie wordt de macht van de overheid allesdoordringend en toch ongrijpbaar, terwijl zij in sommige gevallen om zich te handhaven vaak tegen wil en dank, in fysiek geweld moet ontaarden. Tezelfder tijd wordt de burgerlijke ongehoorzaamheid - een teken van gezonde democratie als zij op redelijke wijze vanuit een krachtig maatschappelijk middenveld opereert - tot een anarchie van individuele burgers of particularistische groeperingen, die zich in toenemende mate tegen de abstracte maar soms fysiek waarneembare en voelbare macht te weer stellen. Ook dit verzet wordt in toenemende mate onredelijk, direct en fysiek.

De erosie van legitimiteit veroorzaakt aldus een spiraal die af en toe tot uitspattingen van fysiek geweld aanleiding geeft, zowel van de kant van de overheid als van de burgers. Onlangs werd dit treffend omschreven als ‘een paradigmawisseling in de politieke cultuur’; het welhaast lichamelijke verzet tegen een steeds abstracter wordende macht is van heel andere aard dan de vaak ludieke vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid uit de jaren 1965 en 1975. De auteur constateerde: ‘Tegenover de diffuse macht, weliswaar niet direkt aanwijsbaar, maar toch massief aanwezig, wordt een volledige autonomie gepraktizeerd.’[16]

De eerder genoemde polarisatie van overheid en individuele burgers die geleid heeft tot een erosie van het maatschappelijk middenveld, dient nu nader in de beschouwing te worden be-trokken. Zonder een dergelijk middenveld namelijk wordt overheidsmacht allesdoordringend, direct en toch ongrijpbaar. Eerst

moet worden vastgesteld hoe deze erosie van het maatschappelijk middenveld eruitziet. Vervolgens moeten we ons afvragen of er ontwikkelingen aan te wijzen zijn, die duiden op het ontstaan van een nieuw en andersoortig middenveld.

De erosie van het maatschappelijk middenveld

De Nederlandse samenleving wordt van oudsher gekenmerkt door een uitgebreid maatschappelijk middenveld tussen overheid en burgers; dat wil zeggen een bonte verzameling van organisaties en verenigingen, instituties en verbanden waar overheidsmacht als het ware doorheen moest gaan voordat de individuele burger kon worden bereikt. Deze 'intermediaire structuren', zoals het middenveld ook wel wordt genoemd, bezaten vroeger een grote mate van zelfstandigheid ten opzichte van de overheid, al onderhielden zij daarmee nauwe contacten. De relatie tussen overheid en middenveld was op het subsidiariteitsbeginsel gebaseerd. Kenmerkend voor Nederland was bovendien dat de organisaties en verenigingen, instituties en verbanden in verticale structuren die op levensbeschouwelijke grondslag waren georganiseerd naast elkaar stonden. We spraken van 'zuilen' en 'verzuiling'.

In de collectieve besluitvormingsprocessen heeft dit verzuilde middenveld tussen overheid en burgers altijd een belangrijke rol gespeeld, zoals ook door het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 (hoofdstuk 13) en het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 (hoofdstuk 12) wordt aangetoond. Wat evenwel opvalt is dat beide rapporten uitsluitend bestuursmatig over het middenveld spreken, niet sociologisch. Het thema van de 'intermediaire structuren' is in de sociologie steeds een vooraanstaand onderwerp geweest. Door 'klassieke' sociologen als De Tocqueville, Weber en Durkheim werd dit middenveld vooral opgevat als de substantie van wat we met het begrip 'maatschappij' aanduiden, als het gebied waarop de menselijke acties en interacties plaatsvinden, waarop individuen en groeperingen hun aspiraties realiseren, waarop conflicten worden uitgevochten en allianties worden aangegaan. Bovenal moet macht als het ware door dit mid-

denveld heengaan om legitimiteit te verwerven, want het is op dit middenveld dat individuele burgers aan het 'politiek discours' meedoen en in collectieve besluitvormingsprocessen participeren.[17]

De instellingen en organisaties, zoals in hoofdstuk 13 van het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 beschreven, zijn er nog wel, maar zij bestaan (a) voor zover zij via de subsidiestroom aan de overheid vastzitten, (b) voor zover zij via hun professionals de financiële en bestuurlijke belangen van hun cliënten behartigen en (c) in een chaotische, onoverzichtelijke en onhanteerbare veelvoud. Wat het laatste betreft, het Sociaal en Cultureel Rapport 1980 noemt bijvoorbeeld de sector van de gezondheidszorg een lappendeken en het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 merkt laconiek op: 'Het totale sociale en culturele terrein maakt [...] een nogal verbrokkelde indruk.'[18] Hoe dan ook, deze instellingen en organisaties vormen niet langer een veld waarop mensen in gezamenlijke actie en discussie politiek bedrijven, waarop zij met elkaar hun aspiraties verwerkelijken, waarop zij op betekenisvolle wijze met elkaar kunnen omgaan. Veeleer is het middenveld het terrein geworden, waarop autonome individuen en particularistische groeperingen de voorzieningen van de verzorgingsstaat en de goederen van de welvaartssamenleving consumeren.

De uitholling van het middenveld kan worden aangetoond door te wijzen op het functieverlies van traditionele solidariteitsverbanden, zoals het huwelijk, het gezin en de familie, de kerk. Ook kunnen participatiecijfers betreffende politieke partijen en vakbonden inzicht verschaffen in de relatieve zwakte en sterkte van hedendaagse 'intermediaire structuren'. Maar een goed inzicht in de vitaliteit van het middenveld geeft ook de participatie van burgers in het maatschappelijke leven, waarbij dan vooral zou moeten worden gekeken naar minder traditionele vormen van participatie, zoals de inspraak en het actievoeren. In wat nu volgt beperk ik mij tot een aantal opmerkelijke punten die betrekking hebben op de deelname van burgers op het gebied van (a) inspraak, (b) lidmaatschap van en actieve deelname aan verenigingen en organisaties, (c) actievoeren. Kijken we achter de participatieretoriek naar de cijfers, dan zien we een aantal op-

merkelijke ontwikkelingen die een illustratie vormen van de erosie van het maatschappelijk middenveld, ook op het gebied van minder traditionele participatievormen. Hoewel de drie genoemde fenomenen onderling verbonden zijn, zal ik hen voor de overzichtelijkheid afzonderlijk behandelen.

(a) INSPRAAK. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 spreekt van een 'demokratiseringsretoriek' en een 'participatieklimaat', waarin de inspraak hoog genoteerd staat. Ook is van overheidswege de inspraak hecht geïnstitutionaliseerd, met name op het gebied van de ruimtelijke ordening.[19] Maar tussen retoriek en procedures enerzijds en feitelijke deelname anderzijds ligt een steeds groter wordende afstand. Genoemd rapport spreekt van 'een afnemende behoefte aan vergroting van inspraakmogelijkheden' en inderdaad lijkt het verzadigingspunt te zijn bereikt.[20]

Tabel 11.29 van dit rapport geeft aan dat sinds 1970 het aantal mensen dat van mening is dat medezeggenschap, dan wel inspraak op diverse onderwerpen moet blijven zoals zij nu zijn, gestaag is toegenomen, terwijl het aantal mensen dat vindt dat zij zouden moeten toenemen, gestaag afnam. En als in 1980 meer dan 60 procent van de bevolking boven achttien jaar meer inspraak van burgers op het bestuur van gemeenten en provincies wil hebben, lijkt dit relatief hoog, maar in datzelfde jaar blijkt maar 16 procent in de afgelopen twee jaren wel eens aan een door de overheid georganiseerde hoorzitting of inspraakprocedure te hebben deelgenomen. Daarbij was het profiel van de deelnemer eenzijdig: over het algemeen manlijk, geürbaniseerd, met hoge opleiding en hoog inkomen.

Overigens zou het interessant zijn een scherper profiel van deze deelnemer te krijgen dan het Sociaal en Cultureel Rapport nu geeft; wat voor opleidingen domineren, welke politieke voorkeuren treffen we het meest aan?

De ruimtelijke ordening vormt in ons land een interessant gebied voor inspraak. Ten eerste omdat hier ver uitgewerkte procedures voorhanden zijn (vergelijk de in 1972 geïntroduceerde 'Planologische Kernbeslissing') en ten tweede omdat hier, anders dan op andere beleidsterreinen, een 'institutionele tussen structuur' nagenoeg geheel ontbreekt.[21] De belangstelling voor

de ‘Planologische Kernbeslissing’ is niet overweldigend.[22] Dat is trouwens ook het geval met de stadsvernieuwing, zoals blijkt uit het overzichtelijke rapport van N.J. Nelissen, getiteld ‘Urban Renewal Participation Experiments’.[23] In dit rapport worden enkele experimentele inspraakprocedures van verschillende Europese gemeenten op het gebied van de stadsvernieuwing beschreven. Hoewel Nelissen niet ten onrechte meent, dat hier mogelijkheden liggen voor een politieke vernieuwing op plaatselijk niveau (de ondertitel luidt vragenderwijs ‘Heralds of a new Democracy?’), moet toch door bijna alle betrokken gemeenten worden geconstateerd dat de feitelijke deelname aan de inspraak teleurstellend bleef.

Dikwijls wordt gewezen op het feit dat de inhoud van de plannen waarover men zich in de inspraak kan uitlaten, te vaag en te complex is. Bovendien voeren ook ‘institutionele insprekers’, zoals belangenorganisaties of lagere overheden, dikwijls de boventoon.[24] Vooralsnog lijkt het bij inspraak in vele gevallen meer om retoriek en bureaucratie te gaan, dan om feitelijke participatie op een concreet maatschappelijk middenveld. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 schrijft dan ook: ‘Aannemelijk lijkt dat het vaak meer om de mobilisatie van steun dan om de mobilisatie van nieuwe ideeën en verlangens van de bevolking gaat.’[25]

Een interessante ‘test case’ wordt de ‘Brede Maatschappelijke Discussie’ over het (kern)energiebeleid - een grote inspraakprocedure die door de overheid op gang is gebracht. De informatiefase waarin ongeveer vierduizend opvattingen over dit beleid zijn verzameld en hoorzittingen werden georganiseerd, is begin 1983 overgegaan in een discussiefase aan de hand van een door de desbetreffende voorbereidingscommissie opgesteld tussenrapport. Diverse institutionele insprekers ontvingen al subsidies om aan de informatiefase deel te nemen, maar of dit alles meer zal zijn dan een mobilisatie van steun voor een beleid dat het regerende kabinet zal uitzetten, moet worden betwijfeld. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 formuleerde het wijselijk voorzichtig, toen het schreef: ‘Het gaat bij de bmd anders dan bij de meeste inspraakprocedures minder om het uitlokken van reacties op plannen van de overheid en meer om de kanalisering

van een al lang begonnen discussie in de richting van parlement en regering.'[26]

Inspraak kan alleen inhoud en betekenis krijgen, als zij plaatsvindt op een concreet en vitaal middenveld tussen overheid en individuele burgers. Zij verstikt in retoriek en procedures, wanneer dit middenveld is uitgehold en slechts bestaat uit organisaties en instellingen die financieel in het verlengde van de overheid liggen en daardoor voor een belangrijk deel hun bestuurlijke autonomie hebben verloren. Juist door de afstand tussen retoriek en procedures enerzijds en feitelijke participatie aan inspraak anderzijds wordt de afstand tussen de private sfeer van de individuele burgers en de publieke sfeer van de overheid en dus de erosie van het middenveld aangetoond.

(b) HET LIDMAATSCHAP VAN EN DE ACTIEVE DEELNAME AAN VERENIGINGEN EN ORGANISATIES (stands-, beroeps- en vakorganisaties) vormen een graadmeter voor de vitaliteit van een maatschappelijk middenveld. Dit punt werd duidelijk in de onderzoekingen op het terrein van de verenigingensociologie ('sociology of voluntary associations') en van de sociologie van de participatie.[27] Waar een middenveld van intermediaire structuren sterk is, waar de polarisatie tussen het private en het publieke nog niet in die mate is verscherpt zoals dat in volgroeide verzorgingsstaten het geval is, zal een samenleving in sterkere mate bestaan als een 'nation of joiners' en een samenleving van politiek competente burgers.

Om historische redenen zijn de intermediaire structuren in de Verenigde Staten nog steeds sterker en vitaler dan in Noordwest-Europa. Dit land loopt dan ook, vergeleken bij landen in Noorwest-Europa achter als het gaat om de extensiviteit en de intensiviteit van de verzorgingsstaat. Met name in het Republikeinse 'kamp' is er altijd veel achterdocht geweest tegen de *welfare state* die sedert de New Deal van Roosevelt voorop heeft gestaan in het programma van de Democratic Party. Het sociologische 'mass society model' (de samenleving als een massa individuele burgers die zonder mediatie tegenover de staat staan) klopt daar ook veel minder dan in hoog ontwikkelde verzorgingsstaten als Zweden of Nederland. Vooral in dit opzicht

maakt Amerika op ons, sociologisch gezien, een wat ouderwetse indruk.[28]

Het 'Nationaal Kiezersonderzoek 1981' leert dat 60,8 procent van de ondervraagden van minstens één organisatie of vereniging lid is en 38,2 procent beweert tamelijk of zeer actief lid van tenminste één organisatie of vereniging te zijn. Het is te betreuren dat het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 niet kan aangeven wat voor soort organisaties en verenigingen dit zijn, omdat lidmaatschap van een sportvereniging of klaverjasclub iets anders over de vitaliteit van het middenveld zegt dan lidmaatschap van een vrijwilligersorganisatie of politieke vereniging. Hoe dan ook, het rapport constateert weliswaar een toename van de organisatiegraad, maar daarvan is alleen de toename van sportverenigingen spectaculair, zoals trouwens ook de toename van actieve sportbeoefening opvalt.[29] Ook hier weer een discrepantie, namelijk tussen organisatiegraad (60,8 procent) en feitelijke deelname aan georganiseerde activiteiten (38,2 procent).[30] In dit verband zijn ook enkele onderdelen van tabel 8.3 illustratief, omdat hier tijdsbestedingen in en buiten het maatschappelijke leven kunnen worden vergeleken: het zeer private en passieve televisiekijken en radio luisteren komen het meeste voor.

In dit verband is ook tabel 12.1 van hetzelfde rapport indicatief. Geconstateerd wordt dat de belangstelling voor politiek nog steeds toeneemt (vergelijk tabel 11.27), maar dat de feitelijke participatie daarmee geen gelijke tred houdt. Tabel 12.1 onderscheidt, naast het stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen (1973 - 83,3 procent; 1981 - 86,1 procent; 1982 - 80,5 procent), de stemgerichte participatie, de gezagsdragersgerichte participatie en de actiegerichte participatie. Onder de eerste twee blijven de cijfers tussen 1972 en 1981 gelijk of dalen iets, maar voor ons onderwerp zijn de gegevens over de actiegerichte participatie interessant; meegedaan aan een handtekeningenactie in 1973 - 42,5 procent; in 1981 - 45,2 procent; meegedaan aan een actiegroep in 1973 - 14,9 procent; in 1981 - 12,3 procent; meegedaan aan een demonstratie in 1973 - 8,9 procent; in 1981 - 11,6 procent. Conclusie: alleen de deelname aan een demonstratie is duidelijk toegenomen, maar de 11,6 procent moet geplaatst worden

Deelname en tijdsbesteding aan enkele vormen van vrijetijdsbesteding in een week, 1975-'80 (personen van 12 jaar en ouder)

	1975		1980	
	deelnemers in een week (%)	gemidd. tijdsbesteding (uren)	deelnemers in een week (%)	gemidd. tijdsbesteding (uren)
- media	94	10,4	96	10,3
- deelname aan politieke, sociale of vakorganisaties	10	3,3	10	3,5
- verenigingswerk	9	4,4	11	4,2
- hulpverlening, vrijwilligerswerk	20	3,7	22	3,5
- sportbeoefening	26	3,5	32	3,1
- bezoeken van sportwedstrijden	13	2,4	16	2,4

naast de 46,7 procent die in 1981 opgaf sterke of gewone belangstelling in de politiek te hebben (vergelijk tabel 11.27).

Voor ons onderwerp - de vitaliteit van het maatschappelijk middenveld in de verzorgingsstaat - is ook de deelname aan onbetaald werk, inclusief onbetaald werk buiten een georganiseerd verband, zoals burenhulp, van belang. Genoemd rapport meldt dat deze activiteit toenam van 44 procent in 1974 naar 48 procent in 1980 (Nederlanders vanaf achttien jaar).[31] In de al genoemde tabel 8.3, waarin de deelname en tijdsbesteding aan een aantal vrijetijdsactiviteiten in een week worden geregistreerd, wordt een kleine stijging over de gehele linie gemeld; het is dan toch interessant deze percentages te vergelijken met de items media en hobby-beoefening, die doorgaans in de privé-sfeer en dus niet op het maatschappelijk middenveld plaatsvinden. Voor media meldt de tabel, zoals we zagen: 1975-94 procent; 1980-95 procent. Voor de hobby-beoefening: 1975-66 procent; 1980-66 procent. En voor de hulpverlening en het vrijwilligerswerk: 1975-20 procent; 1980-22 procent.

(c) Rechtvaardigt wellicht het relatief nieuwe verschijnsel van het actievoeren en de vaak nogal los georganiseerde actiegroepen een ander oordeel over het maatschappelijk middenveld? Treffen we hier niet een ontwikkeling aan die duidt op een nieuw soort middenveld, minder hecht geïnstitutionaliseerd, meer ad hoc geformeerd en gestructureerd dan we van de traditionele intermediaire verbanden gewend zijn?

Alvorens op deze vragen nader in te gaan, is het goed de gegevens over actievoeren en actiegroepen te bekijken. Ook in dit opzicht biedt het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 informatief materiaal.

De positieve houding ten opzichte van wat het rapport noemt 'niet-conventionele (protest)acties', is in de jaren zeventig toegenomen (tabel bijlage 4.16).[32]

	1973	**1977**	**1981**
Totaal	33,2	36,6	44,0
Man	31,1	36,8	42,5
Vrouw	35,3	36,4	45,5

Maar hoe is het met de daadwerkelijke deelname aan actiegroepen en actievoeren gesteld? De cijfers spreken nu een andere taal (tabel bijlage 4.4).

	1973	**1977**	**1981**
Meegedaan aan actiegroep	14,9	8,0	12,3
Meegedaan aan demonstratie	8,9	6,5	11,6
Meegedaan aan handtekeningenactie	42,5	40,6	45,2

De conclusie luidt dat alleen het participeren aan een handtekeningenactie duidelijk met het positieve oordeel over niet-conventionele (protest)acties correleert. Maar hoe vrijblijvend en

weinig onconventioneel is deze vorm van politieke participatie. Typerend zijn in dit verband ook de cijfers betreffende de vraag, hoe waarschijnlijk het zou zijn dat de ondervraagde zelf actie zou gaan voeren tegen een onrechtvaardige wet. Tussen 1970 en 1975 nam die waarschijnlijkheid toe, maar in 1980 oordeelde toch 63,1 procent het onwaarschijnlijk dat zij zelf ooit actie zouden gaan voeren tegen een onrechtvaardig geachte wet en dit percentage steeg tot 69,4 procent (tabel 11.31).

Kortom, ook wat actievoeren betreft correleren de daden vooralsnog niet met de woorden. Het is typerend voor de erosie van het maatschappelijke middenveld. Toch is het daarbij de vraag of men hier uitsluitend kwantitatief mag redeneren. Als een nieuw of anderssoortig middenveld zou doorbreken, dan zou zich dat natuurlijk aanvankelijk niet in grote percentages uitdrukken. We moeten deze mogelijkheid nu nader onderzoeken.

Ontwikkelingen in de richting van een nieuw middenveld?

Het is onwaarschijnlijk maar niet helemaal onmogelijk dat traditionele intermediaire verbanden, zoals familie, buurt, geloofsgemeenschap enzovoort in de toekomst nieuwe kracht krijgen en de huidige erosie van het middenveld tot stilstand brengen. Ik moet erop wijzen dat deze traditionele institutionele sectoren nog een belangrijke rol vervullen bij de culturele minderheden, al is het de vraag of die niet meer een inkapselende dan intermediërende functie vervullen. Vooralsnog lijkt mij een restauratie van het traditionele middenveld in Nederland niet waarschijnlijk (het zou bijvoorbeeld ook een grondige herzuiling inhouden).

Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 maakt een sociologisch belangrijke opmerking, als het spreekt over het actievoeren en de actiegroepen als uitdrukkingen van ‘nieuwe sociale bewegingen’.[33] Onderdelen van het actievoeren mogen dan inmiddels zijn overgenomen door gevestigde belangenorganisaties, actiegroepen mogen dan in een aantal gevallen zijn uitgegroeid tot normale belangengroeperingen met ‘establishment’-eigenschappen, het actievoeren mag dan langzamerhand als buiten-parle-

mentaire belangenbehartiging in ons land zijn ingeburgerd en aan attractie hebben ingeboet, toch mag dit alles ons niet blindmaken voor het feit dat een aantal van deze acties en actiegroepen opgevat kan worden als een 'nieuwe sociale beweging'. De vraag is nu of zij bezig zijn de leemten van het geërodeerde middenveld te vullen.

Het rapport geeft in navolging van twee Duitse auteurs, de volgende omschrijving van deze 'nieuwe sociale beweging', waarvan de vrouwenbeweging, krakersbeweging, vredesbeweging, milieubeweging en anti-kernenergiebeweging als voorbeelden worden genoemd. 'Gedacht kan worden aan de volgende gemeenschappelijke kenmerken:

- Brede maatschappelijke belangstelling voor de door de beweging aan de orde gestelde maatschappelijke problemen.
- Thematische breedte in de zin, dat allerlei onderwerpen gepolitiseerd worden, die (tot voor kort) buiten de politieke arena lagen en moeilijk te koppelen zijn aan de posities van oude politieke en sociale bewegingen.
- Concentratie van protest en oppositie op afzonderlijke deelterreinen waar vaak zeer tijdelijke, soms hevige, conflicten worden uitgevochten.
- Interne heterogeniteit van en vloeiende overgangen tussen qua radicaliteit en intensiteit verschillende deelnamevormen. Tussen de button-dragende sympathisant(e) en de full-time activist(e) ligt een scala van deelnamemogelijkheden, waarvan het gebruik per individu per situatie kan verschillen. Constante factor is de emotionele betrokkenheid en niet het formele lidmaatschap van organisaties.
- Selectieve sociale basis, gedeeltelijk identiek aan die van politiek actieve groepen in het algemeen en soms met een "oververtegenwoordiging" van specifieke bevolkingscategorieën als studenten en werkloze jongeren.
- Geringe belangstelling in de ideologieën van de bewegingen voor de "echte politiek" (politieke partijen, vertegenwoordigende organen, bestuurlijke structuren en procedures).
- Directe koppeling tussen persoonlijk ervaren angsten, misstanden en conflicten enerzijds en politieke strijdpunten en strategieën anderzijds. Politieke en intellectuele tradities spe-

> len vaak een ondergeschikte rol bij het formuleren van eigen politieke visies en ideologieën.'[34]

Met de waarschuwing dat het hier om een grove schets gaat, die niet op alle punten van toepassing is op iedere beweging, stelt het rapport dat deze kenmerken de nieuwe sociale bewegingen in een overmijdelijke spanning met de 'officiële' politiek plaatsen; onafhankelijk van hun politieke overtuiging en partijlidmaatschap worden beroepspolitici gewantrouwd, terwijl vanuit de 'officiële' politiek bezien de thema's van de bewegingen doorgaans onhanteerbaar en de argumenten ongeldig lijken te zijn.[35] Vooral wanneer zij in de buiten-parlementaire acties het geweld niet schuwen, lijkt de burgerlijke ongehoorzaamheid van de desbetreffende sociale bewegingen in de richting van een ernstige legitimiteitscrisis te koersen.

Het rapport wil echter niet te snel vanuit een 'beheersingsperspectief' kritisch op de nieuwe sociale bewegingen reageren en distantieert zich van voorstellen om het gezag van parlementaire beslissingen als enig legitieme besluitvorming te versterken.[36] De democratische maatschappelijke verhoudingen zijn te complex om er met een 'te simpel model van politieke wils- en besluitvorming' op te reageren. Deze passage wordt wat plechtstatig met de volgende opmerking afgesloten: 'Het idee van de politieke gemeenschap waar in vrijheid en op basis van argumenten collectieve doeleinden en strategieën ontwikkeld worden, dreigt al snel in het museum voor politieke filosofieën bijgezet te worden.'[37]

Maar het probleem is - en dat wordt door het rapport stelselmatig verwaarloosd - dat een dergelijke politieke gemeenschap van mondige en competente burgers gebaseerd moet zijn op concrete, maatschappelijke verbanden; op een middenveld waarop de private en de publieke sferen met elkaar in contact kunnen komen en blijven. Zonder een dergelijk middenveld worden individuen atomistisch en de overheid abstract. Bovenal dreigen buiten-parlementaire oppositiebewegingen gemakkelijk uit te groeien tot populistische bewegingen die uiteindelijk een ernstige bedreiging voor de democratie kunnen gaan vormen.

Zoals ik al zei, is het niet waarschijnlijk dat traditionele intermediaire verbanden (familie, buurt, religieuze gemeenschap)

weer zullen opleven en hun vroegere functie van verbinding tussen staat en individu zullen hervatten. Veeleer is aan te nemen, dat in het verlengde van deze traditionele verbanden relatief nieuwe vormen van samenleven zullen ontstaan die gestalte zullen gaan geven aan een nieuw en anderssoortig middenveld. Zij zullen een lagere graad van institutionalisering kennen, meer vrijblijvend en ad hoc van karakter zijn. Huwelijksbanden zullen losser en zakelijker worden (vergelijk het idee van het huwelijkscontract), vriendschapsrelaties zullen functioneler worden (vergelijk de lat-relatie), gezin en huishouden zullen 'democratischer' worden.[38] In dit verband zijn ook de nieuwere vormen van gemeenschappelijk wonen opmerkelijk. Anders dan de communes uit de jaren zestig en zeventig die nog gedreven werden door een Gemeinschaft-utopie, zijn de woongroepen of de huishoudens die centraal wonen nuchter en zakelijk en zij worden niet gedreven door de wens de samenleving te ontvluchten.[39]

Hoe voorzichtig we ook moeten zijn met uitspraken over toekomstontwikkelingen, het is toch niet onmogelijk dat zich hier ontwikkelingen voordoen die in de richting van een nieuw, modern middenveld gaan dat bevolkt zal gaan worden door mensen die cultureel en sociaal-psychologisch anders zijn dan de mensen die in traditionele samenlevingsverbanden leefden. Of anders geformuleerd, de mensen die in deze minder hecht geinstitutionaliseerde, meer functionele en vrijblijvende relaties en verbanden leven, doen dit vanuit een ander ethos. Inderdaad wordt het steeds duidelijker dat de tweede transformatie van de verzorgingsstaat een cultureel en sociaal-psychologisch diep insnijdende verandering van ethos tot stand heeft gebracht. We kunnen niet tot de kern van de huidige sociaal-culturele veranderingen doordringen als we deze veranderingen van ethos niet nader analyseren.

De verandering van het ethos

In de contemporaine sociologie is inmiddels vergeten wat in de 'klassieke' sociologie nog centraal stond, namelijk dat menselijk

handelen steeds in het kader van waarden en normen is ingebed en daarom altijd een *moreel* handelen is. Het is mogelijk en noodzakelijk om, analytisch zonder te moraliseren, de morele dimensies van het maatschappelijk handelen sociologisch te onderzoeken. Het begrip ethos is voor een dergelijke taak onmisbaar.

Het begrip ethos is nauw verwant met het begrip wereldbeschouwing. Een wereldbeschouwing is een min of meer systematische theorie waarin wordt uiteengezet, hoe de werkelijkheid - de dingen, mensen, dieren, gebeurtenissen, kortom alles wat de mens zoal aantreft - geordend, gestructureerd zou zijn. Een wereldbeschouwing, die religieus-mythisch, wijsgerig of wetenschappelijk kan zijn, maakt dat de werkelijkheid niet als een chaos op de mensen afkomt en in verwarring ervaren wordt. Integendeel, in een wereldbeschouwing verschijnt de werkelijkheid als een samenhangende structuur (een kosmos), die begrepen kan worden. Zij is daarom in eerste instantie steeds substantieel-rationeel van aard. De Amerikaanse antropoloog en socioloog Clifford Geertz formuleerde het scherp toen hij een 'worldview' omschreef als de verwoording van een 'assumed structure of reality'.[40]

Het ethos is de praktische keerzijde van de wereldbeschouwing: een samenhangend geheel van waarden en normen dat niet alleen aangeeft wat goed en slecht is (moraal, ethiek), maar ook wat mooi en lelijk is (esthetiek). Ethos is een levensstijl die tot een traditie behoort en maatschappelijk wordt geaccepteerd. Geertz spreekt van een 'approved style of life'.[41]

Belangrijk is dat een ethos tijdens de socialisatie wordt geinternaliseerd, dat wil zeggen: zijn neerslag in het innerlijk van mensen krijgt en zodoende tot sociaal-psychologische structuur wordt. Het ethos is een sociaal-psychologische neerslag van een cultuur en komt tot sociologisch bestudeerbare uitdrukking in een mentaliteit, in een samenhangend geheel van houdingen. Voor wie in een bepaalde cultuur leeft is het moeilijk zich van het erbij horende ethos los te maken. Sociologen moeten in staat zijn om van hun cultuur afstand te nemen en het ethos ervan te reconstrueren. Voor onze huidige samenleving is dan ook de vraag van sociologisch belang, wat het ethos van de verzorgingsstaat wel zou kunnen zijn.

De wereldbeschouwing die bij de verzorgingsstaat paste toen deze nog in opbouw was - vooral in de jaren vijftig - werd gekenmerkt door een dominantie van de sociale wetenschappen, die sterk beleidsmatig en technocratisch waren georiënteerd. Het sciëntisme - een wereldbeschouwing waarin (natuur)wetenschap de leidinggevende positie van de religie, dan wel theologie en van de filosofie heeft overgenomen - was toch altijd al een wezenlijk onderdeel van de modernisering en werd in de verzorgingsstaat dominant. Het heeft in de sociale wetenschappen diepe sporen achtergelaten. Ik laat het bij deze korte opmerking, om vervolgens de ethos-zijde te bespreken. In het ethos gaat het om de 'praktische Vernunft' van de verzorgingsstaat.

In de hierboven beschreven transformatie van vloer naar plafond veranderde ook het ethos van de verzorgingsstaat radicaal. Toen de verzorgingsstaat nog werd opgevat en gerealiseerd als een basis van sociale zekerheid voor allen, van waaruit individuele burgers en maatschappelijke groeperingen op eigen initiatief verder en hoger moesten zien te komen, heerste nog het *arbeidsethos* gebaseerd op wat Max Weber *Verantwortungsethik*, noemde; een ethiek waarin de nadruk werd gelegd op waarden als verantwoordelijkheid, plicht, trouw, loyaliteit, solidariteit, enzovoort.[42] In dit ethos werden rechten aan plichten gelieerd, zodat individuen en groepen ter verantwoording geroepen konden worden.

Met de transformatie van vloer naar plafond veranderde ook het ethos; het arbeidsethos maakte geleidelijk plaats voor *consumentisme*; voor een levensstijl waarin het consumeren wezenlijk werd. Niet alleen goederen worden overvloedig geconsumeerd, ook menselijke relaties als vriendschappen en huwelijken, diensten en voorzieningen van de verzorgingsstaat, ideeën en theorieën, daden en acties worden genoten en geconsumeerd. Het centrale beoordelingscriterium is steeds of zij nog wel bevredigen (vergelijk het adjectief 'lekker' dat te pas en te onpas wordt gebruikt). Bevredigen zij niet meer dan worden zij weggegooid en ingeruild voor andere. Weber zou van een *Gesinnungsethik*. hebben gesproken, want in dit consumentisme staat steeds een hoog premium op de emotionele betrokkenheid en wel ten koste van een meer rationele verantwoordelijkheid tegenover mede-

mensen, instellingen en organisaties. Waarden als plicht, trouw, verantwoordelijkheid en eer klinken in dit ethos ouderwets en moralistisch. Hier heerst veeleer de *vrijblijvenheid* die doorgaans met vrijheid wordt vereenzelvigd.

In de Sociale en Culturele Rapporten van 1980 en 1982 wordt een beeld van tevredenheid van het Nederlandse volk geschetst: grote ontevredenheid zou ontbreken. Ondanks de sombere berichten over de economie zou er toch geen sprake zijn van angst of onrust. Ook gaat men niet over tot ongenuanceerde reacties op allerlei minderheden. Tevredenheid zou gepaard gaan met verdraagzaamheid.

Het is de vraag of dit beeld in het volgende Sociaal en Cultureel Rapport niet duidelijk veranderd zal zijn. Maar ook is het de vraag of we een en ander wel als nuchterheid en realiteitszin mogen opvatten. Hier zou evenzeer sprake kunnen zijn van wat onlangs treffend werd aangeduid met ‘de gemoedsrust van de verzorgingsstaat’, als een structureel veroorzaakt onvermogen om zich met de sociaal-economische en sociaal-culturele problemen van het moment te identificeren.[43]

Tabel 11.12 van het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 is in dit opzicht illustratief. Op de vraag of men een economische crisis met hoge werkloosheid verwacht, antwoordde niet minder dan 88 procent in 1980 bevestigend. Dat lijkt nuchter en realistisch, maar tabel 11.11 geeft een ander beeld. Op de vraag of men zorgen had over de werkloosheid van zichzelf of partner in de komende jaren deelde 74,9 procent in 1980 mede deze *niet* te hebben. In de jaren zeventig nam deze zorg zelfs af tot een niveau dat lager lag dan in 1967.

Een interessant beeld doemt op. Volgens Helmuth Schelsky zou voor onze tijd de leuze ‘die Arbeit tun die Andern’ kenmerkend zijn. Het lijkt erop alsof men ook van mening is dat de werkloosheid voor de anderen is. Blijkens tabel 11.12 van genoemd rapport is bijna 60 procent er in 1981 van overtuigd dat de eigen positie in de maatschappij niet slechter zou kunnen worden. Nogmaals, het zal boeiend zijn de percentages te zien in het Sociaal en Cultureel Rapport 1984.

Het is moeilijk te voorspellen in welke opzichten dit ethos zal

veranderen nu de tijd is aangebroken dat de verzorgingsstaat radicaal ingekrompen moet worden om hem tegen totale instorting te beschermen. We hebben hiervoor gezien hoe zich de contouren van een nieuw middenveld tussen publieke overheid en private burgers beginnen af te tekenen. Het consumentistische ethos met zijn nadruk op vrijblijvendheid past natuurlijk uitstekend bij dit nieuwe middenveld en zij zullen elkaar dan ook kunnen versterken. Maar wat zal er met hen gebeuren, als de verzorgingsstaat radicaal verandert onder de druk van technocratische bezuinigingsoperaties? Sociologisch gezien mag aangenomen worden dat het nieuwe middenveld, waarin toch al zoveel nadruk wordt gelegd op zelfhulp en de bedilzucht van de professionals en de bureaucraten wordt gehekeld, juist zal floreren bij een inkrimping van het verzorgingsstaatsapparaat.[44]

Uiterst hachelijk is het om uitspraken over de toekomst te doen. Toch waag ik het om op grond van de voorgaande analyses de volgende stellingen te poneren:

1 Gedeeltelijk onafhankelijk van, maar gedeeltelijk ook dankzij de financieel-economische inkrimping van de verzorgingsstaat zal zich een nieuw middenveld tussen overheid en individuen ontplooien.
2 De relaties tussen mensen en de verbanden waarin zij leven, zullen in dit middenveld minder hecht geïnstitutionaliseerd, meer vrijblijvend en ad hoc zijn, dan de traditionele verbanden en relaties (vroegere gezin, familie, buurt, huwelijk, vriendschap enzovoort).
3 De verhouding van dit middenveld tot traditionele instellingen en organisaties (politieke partijen, parlement, maar ook school, universiteit, museum, leger enzovoort) zal problematisch en vol spanningen zijn, aanleiding tot geregelde legitimiteitscrises.
4 Het consumentistisch ethos met zijn grote nadruk op vrijblijvendheid - erfenis van de verzorgingsstaat-in-bloei - zal dc ontwikkeling in de richting van een nieuw middenveld, zoals vermeld onder 2, versterken.
5 Dit nieuwe middenveld en dit ethos zullen op gespannen voet staan met verschillende culturele minderheden voor wie de traditionele relaties en verbanden, binnen het kader van een

veelal religieus en ‘moralistisch’ ethos, nog volop blijven gelden, al was het alleen al om hun etnische identiteit te handhaven.

6 Mede vanwege punt 5 moet de mogelijkheid overwogen worden dat het door de verzorgingsstaat geërodeerde middenveld in de toekomst, waarin wellicht sprake zal zijn van een postverzorgingsstaat, weer opgevuld zal gaan worden door de traditionele instellingen en organisaties (het traditionele huwelijk en gezin, de familie, de kerk, de buurt, enzovoort), gepaard aan een traditioneel ‘moralistisch’ ethos. Zeer waarschijnlijk zou dat tevens een herleving van de verzuiling inhouden. Sociologisch waarschijnlijk is deze ontwikkeling niet, maar zij kan toch ook niet geheel worden uitgesloten.

Eindnoten:

1 H.J. Heering: *Tragiek*, Den Haag 1961, pag. 18 e.V.
2 SCR 1982, 16, 285.
3 Max Weber sprak van *Wertrationalität en Zweckrationalität*, Karl Mannheim van substantiële en functionele rationaliteit. Zie K. Mannheim: *Man and Society in an Age of Reconstruction* (1940), Londen 1960, pag. 53.
4 Zie mijn *De Tirannie van het Cliché*, Deventer 1982, waarin dit thema centraal staat.
5 Mannheim, o.c.
6 Thomas Mann formuleerde het utopische van de verzorgingsstaat schitterend aan het einde van zijn essay over ‘Goethe als Representant des bürgerlichen Zeitalters’ (1933), waar hij onder andere zegt: ‘Die neue, die soziale Welt, die organisierte Einheits- und Planwelt, in der die Menschheit von untermenschlichen, unnotwendigen, das Ehrgefühl der Vernunft verletzenden Leiben befreit sein wird, diese Welt wird kommen, und sie wird das Werk jener grossen Nüchternheit sein, zu der heute schon alle in Betracht kommenden, alle einem verrotteten und kleinbürgerlich-dumpfen Seelentum abholden Geister sich bekennen.’ In: Mann, T.: *Leiden und Crösse der Meister*, Frankfurt a. M. 1977, pag. 41 e.V.
7 Zie zijn toespraken: W. Beveridge: *Why I am a Liberal*, Londen 1946.
8 De ontzuiling in Nederland was vooral inhoudelijk-ideologisch. Structureel (organisatorisch) echter bleven de meeste zuilen overeind staan. Zij fungeerden als geleiders voor de verzorgingsstaat. Zie H.P.M. Adriaansens, A.C. Zijderveld: *Vrijwillig Initiatief en de Verzorgingsstaat*, Deventer 1981.
9 Zie C.J.M. Schuyt: ‘De Fragmentering van Bestuur en Beleid in de Verzorgingsstaat’, in: J. Gevers, R. in 't Veld (red.): *Planning als Maatschappelijke Vormgeving*, Deventer 1980, pag. 33-45.
10 De ontwikkeling van verzorging in termen van welvaart, naar welzijn, naar welbevinden is typerend. Het welbevinden wordt vaak in de alledaagse taal uitgedrukt met het adjectief ‘lekker’.
11 Zie J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (red.): *De Stagnerende Verzorgingsstaat*, Amsterdam 1978, pag. 33 e.v.
12 SCR 1982, pag. 265.
13 Ibid., pag. 17.
14 Idem.
15 Vgl. H.P.M. Adriaansens, A.C. Zijderveld: ‘Over Erosie van Legitimiteit’, in: *Overheidsbemoeienis*, Deventer 1982, pag. 49-60.
16 Van der Lans, J.: ‘Paradigmawisseling in de politieke cultuur?’, in: *Marge*, 6 (1982), pag. 325-8.

17 Vgl. R.A. Nisbet: *Community and Power* (1953), New York-Oxford, 1964. Zie ook P.L. Berger, R.J. Neuhaus: *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, Washington DC 1977.
18 SCR 1982, pag. 279.
19 Vgl. ibid., pag. 389 e.V., 393 e.v.
20 Ibid., pag. 269.
21 Ibid., pag. 270.
22 Ibid., pag. 271.
23 Nelissen, N.J.M.: *Urban Renewal Experiments: Heralds of a New Democracy?*, Council of European Municipalities 1982. Ook in *Urban Ecology*, 5:3-4 (1982), speciale uitgave.
24 SCR 1982, pag. 271.
25 Idem.
26 Idem.
27 Zie H.M. Jolles: *Sociologie van de Participatie*, Alphen a.d. Rijn 1972; H.M. Jolles (red.): *Verenigingsleven in Nederland*, Zeist-Arnhem 1963.
28 Vgl. Adriaansens, Zijderveld, o.c.
29 SCR 1982, pag. 146.
30 Ibid., pag. 175.
31 Ibid., pag. 145v.
32 Ibid., pag. 390.
33 Ibid., pag. 264v.
34 Idem.
35 Ibid., pag. 265. Vgl. de positie van 'die Grünen' in West-Duitsland.
36 Ibid., pag. 264.
37 Ibid., pag. 265.
38 Zie C. Brinkgreve: 'Over Moderne Verhoudingen: de Geboden van de Nieuwe Vrijheid', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 6:4 (3980), pag., 676-89; H. Vuijsje: 'Alleen maar niet eenzaam. De opkomst van de nieuwe vrijgezellen', in: *Haagse Post*, 5 augustus 1978; M. Berkel: 'Samen Apart', ibid., 14 oktober 1978. Weeda. I.: *Ideaalbeelden rond leefvormen*, Deventer 1982.
39 Weggemans, T.J.: *Wonen in Groepsverband. Een Globale Verkenning van een Nieuwe Woonbehoefte*, Tilburg 1982.
40 Geertz, C.: *The Interpretation of Cultures*, New York 1973, pag. 129.
41 Idem.
42 Zie de lezenswaardige bundel *Arbeidsethos in Nederland in de Jaren Tachtig*, uitgegeven door T.S.C. St. Olof, Tilburg, onder redactie van Anton Hemerijck e.a. Verschijnt binnenkort ook bij Spectrum.
43 Zie B. van Stolk, C. Wouters, 'De Gemoedsrust van de Verzorgingsstaat', in: *MGV* (Maandblad Geestelijke Volksgezondheid), 6 (1982), pag. 599-612.
44 Zie mijn 'Het Ethos van de Verzorgingsstaat', in: H.P.M. Adriaansens, A.C. Zijderveld, *Vrijwillig Initiatief en de Verzorgingsstaat*, Deventer 1981, pag. 103-28.

Dr Ph.A. Idenburg
Het einde van de verzorgingsstaat?

Welk lot staat de verzorgingsstaat te wachten nu blijkt dat de staat het collectieve welzijn niet kan garanderen als recht, en zeker niet op het huidige niveau van verzorging? Via de 'garantieformule' is de staat meer en meer binnengedrongen in het persoonlijk leven van de burger. De taakstelling is alomvattender geworden. Blijft de burger alleen en weerloos achter, nu de staat zich ten gevolge van de economische crisis terugtrekt? Heeft de verzorgingsstaat de mogelijkheid om tegelijkertijd én minder verzorging én meer vrijheid en zelfstandigheid te bieden? Daarvoor is meer nodig dan alleen het verlagen van uitkeringen, het hanteren van een profijtbeginsel of het bemoeilijken van de toegang tot verzorging.

Hoever reikt de mogelijkheid van de staat om van 'alma mater', de alverzorgende moeder, weer de 'pater familias', de strenge vader te worden?

Gewild of ongewild is de verwachting gegroeid dat geluk als een politieke zaak en het welzijn als kenmerk van beleid te beschouwen zijn. In werkelijkheid moet de staat het individu terugbrengen tot een kwantificeerbaar verzorgingsobject met een aftelbaar aantal rechten en plichten. Daar is in ieder geval geen gevoel van geborgenheid aan te ontlenen.

We hebben dit boek de titel *De nadagen van de verzorgingsstaat* meegegeven. Wordt daarmee gesuggereerd dat het 'einde' van de verzorgingsstaat te verwachten valt? Of gaat het om de vraag zoals die ook in de titel gesuggereerd wordt, wat er na de verzorgingsstaat verwacht mag worden: de kansen die er liggen, een nieuw begin?

Handelen vraagt om kennen, om kiezen en om beslissen in

willekeurige volgorde. Wat wij willen, beïnvloedt wat we zien; net zoals we wat zien, onze kijk op wat haalbaar is beïnvloedt, en we onze verlangens liever richten op wat we haalbaar achten dan op wat we buiten ons bereik zien. Wie tien jaar sociaal-culturele ontwikkeling in samenhangende beelden tracht te vatten, schrijft evenzeer over het verleden als over de toekomst. Einde of nieuw begin, ook in de crisis van de verzorgingsstaat is het één ondenkbaar zonder het ander. Dit overwegende, welke inzichten dringen zich dan op? Allereerst het feit dat de burger in zijn individuele bijzonderheid erkend wil worden. Daarop zijn zijn verlangens, ook naar de staat, gericht. Maar de staat hanteert principes van gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid en laat het individu in de steek. Echter, ook het gesloten gezin als primaire samenlevingsvorm blijkt voor die individuele verwerkelijking te kwetsbaar te zijn geworden om als uitgangspunt voor beleid te nemen. Dat is een onthutsende conclusie, omdat mensen zich ook maar al te vaak machteloos weten met betrekking tot onderlinge hulpverlening. Vaak *kan* men met zijn noden nergens anders terecht dan bij betaalde hulpverleners.

Dat voert tot een pleidooi voor andere betrekkingen dan het gesloten gezin. Kunnen vriendschapsnetwerken een gedeelte van de beroepsmatig verleende hulp en de kwetsbaar geworden gezinsfuncties overnemen? Dat betekent dan dat de staat in andere opzichten niet minder taken krijgt. Nieuwe primaire samenlevingsvormen als vriendschapsnetwerken vereisen beleidsmaatregelen die dat bevorderen. Waar de intieme zorg uit liefde en genegenheid gereserveerd bleef voor het gesloten gezin en de materiële zorg tot publieke zaak werd, daar lijkt sprake te zijn geweest van een voor de individuele mens heilloze breuk tussen privé-terrein en publiek terrein. Die breuk heeft zich ook voltrokken op het terrein van de cultuuroverdracht. Op de eerste schooldag overschrijdt het kind de grens van het particuliere terrein naar het publieke en worden eisen gesteld, omdat de gemeenschap belang heeft bij de cultuuroverdracht. Bij het onderwijs valt nog weinig te merken van de kritiek op alomvattende pretenties die bij de zorgverlening wel te zien zijn. De eisen van zelfhulp en mantelzorg - ‘laat de mensen het maar zelf doen’ - zijn op onderwijsgebied nog niet aangevuld met een eerherstel

van de educatieve zelfverzorger, de autodidact. Integendeel.

In de verhouding particuliere en publieke sfeer wordt het onderwijs geconfronteerd met talloze claims, als de eis van betere beroepsopleiding, van staatsburgerlijke vorming, van omgangskunde, verkeersles, gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, bijscholing, herscholing en omscholing en voorzieningen voor levenslang leren. Op dit terrein zien we een typisch Nederlandse begrenzing van de staatstaak. In de discussie over privé-terrein en publiek terrein is de vraag aan de orde wat geregeld moet worden en waar vrijheid gelaten. In belangrijke mate wordt de curriculum-inhoud daarbij ontzien.

De verdeling van verantwoordelijkheid tussen individu, groep en gemeenschap is als een kernthema te beschouwen. De vraag 'wie waarvoor ten overstaan van wie verantwoordelijk moet zijn' is in het politieke milieu zelden of nooit aan de orde geweest. Zowel een actieve, als een zich terugtrekkende overheid is daardoor zwak gelegitimeerd. Had de staat daardoor ook de ruimte om zo gemakkelijk bevoogdende rollen op zich te nemen? De groei van de overheidstaken was minder een gevolg van de oorspronkelijke staatsconceptie dan van feitelijke dwang. De overheid was vaak de enige die de taken doeltreffend kon uitvoeren.

Er ontbreekt een richtinggevend kader, noem het theorie, dat duidelijk maakt waarom en in welke richting veranderingen aangebracht moeten worden. Dat klemt waar een uitbreiding van staatsregelingen, overheidsbemoeienis en publieke voorzieningen niet meer voor de hand ligt. Pregnant komt dit vraagstuk van overheidsverantwoordelijkheid naar voren op het gebied van arbeid en inkomen. De wereld waaraan de namen van Keynes en Beveridge onlosmakelijk verbonden zijn, dreigt vast te lopen. Arbeid heeft vele functies: de produktiefunctie, de inkomensfunctie, de educatieve functie, het verschaffen van een plaats in de samenleving.

Als arbeidsgelegenheid terugloopt, blijven die functies dan onvervuld? Ook hier is pregnant de vraag naar het onderscheid tussen het privé-terrein en het publieke terrein, tussen het particuliere leven van de vrije tijd en de publieke arbeid, tussen be-

volking en beroepsbevolking, of, zoals dat thans heet, niet-actieven en actieven aan de orde. Wellicht schuilt in de koppeling van werk en inkomen het grootste probleem, omdat er nog zoveel onvervulde behoeften zijn. Het probleem is niet de vraag naar werk, maar de betaalbaarheid - onverschillig of die tot uiting moet komen op een markt of via een budget. Ook hier stuiten we op het ontbreken van richtinggevende kaders.

De noodzaak van revisie van de verzorgingsstaat wordt niet alleen gedicteerd door de economische crisis. Het evenwicht tussen het privé-initiatief en de staat is aangetast door de 'verstatelijking van het maatschappelijk middenveld'. Dat heeft geleid tot een toenemende polarisatie van openbaarheid en privé-leven. Daardoor heeft de 'functionele doelrationaliteit' van de staat het maatschappelijk leven overwoekerd. Geen mens kan meer de wirwar van instanties en voorzieningen overzien en zichzelf daarin herkennen. Dat creëert onvermogen om zich te identificeren met de sociaal-economische problemen van dit moment. En dat draagt bij tot een verandering in het maatschappelijk ethos, waarin begrippen als verantwoordelijkheid, plicht en trouw niet zozeer een nieuwe inhoud hebben gekregen, maar vervangen zijn door een consumptie-ethiek, waarbij emotionele betrokkenheid en directheid in relaties hoog scoren.

Kansen voor verandering

Overzien we deze thema's, welke kansen voor verandering dienen zich dan aan? Elk van de auteurs heeft geworsteld met een tijdgeest die binnen een halve generatie is omgeslagen van uitgesproken optimistisch naar pessimistisch. In deze bundel hebben we dan ook drie maal een krachtig 'neen' te horen gekregen.

De eerste keer betreft het het gesloten gezinstype, een institutie gegroeid sinds de industriële revolutie, de tweede keer het aan Thorbecke ontleende bestuurssysteem dat teruggaat op de liberale revolutie van 1 848 en het derde 'neen' betreft het in belangrijke mate aan plansocialisten ontleende model van arbeid en inkomensverdeling.

Gaan we af op deze drievoudige negatie, dan betekent dit dat

de crisis zijn wortels in verschillende cultuurperiodes heeft, en dus ook niet eenvoudig kan worden weggeredeneerd: het gaat om dieper liggende waarden. De oplossing kan dan ook niet schuilen in een grotere taak, noch voor de staat, noch voor de instituties op het gebied van cultuuroverdracht.

Daarmee is de vraag reëel of in de onvrede met de bestaande instituties ook de kiemen aanwezig zijn van nieuwe ontwikkelingen. Het komt mij voor van wel. De nieuwe ontwikkelingen zijn samen te vatten als een telkens terugkerende vraag naar ruimte en vrijheid. In het bijzonder vrijheid voor nieuwe initiatieven.

In dit boek zijn er vele genoemd:

- nieuwe middenkaders, dat wil zeggen nieuwe leefvormen als vriendschapsgroepen, buurtgroepen, actiegroepen van allerlei aard en nieuwe bewegingen;
- nieuwe woonvormen;
- nieuwe arbeidsverdeling; andere houdingen ten opzichte van het werk;
- de in betekenis groeiende informele economie;
- nieuwe vormen van hulp- en zorgverlening;
- nieuwe vormen van educatie;
- andere vormen van (vrije?) tijdsbesteding;
- internationale invloeden.

Het gaat in deze ontwikkelingen om ruimte om zich op eigen wijze te ontplooien. Dat vraagt eerder om vertrouwen dan om beklemmende regelingen en bureaucratische controle en ingrijpen. Dat vertrouwen is alleen mogelijk door zich enigszins te distantiëren van gevestigde opinies en inzichten, zoals van de gedachte dat de overheid de grote regisseur van de vooruitgang zou kunnen blijven.

Dreigen we daarmee weer terug te vallen in het verleden? Is er dan sprake van een restauratiebeweging? Degene die met deze angst leeft, kan van datzelfde verleden leren dat restauratiebewegingen er nooit in slaagden voorbije periodes weer in het leven te roepen.

Wie afstand neemt van gevestigde instituties en waarden, zou zich tegelijkertijd erop kunnen bezinnen dat het aanpassingsvermogen van mensen aan nieuwe ontwikkelingen aanmerkelijk

groter is dan dat van instituties. Het zijn niet mensen die bezorgdheid oproepen, maar de instituties die waken over voorbije werkelijkheden.

In de poging nieuwe perspectieven te ontwaren gaat ook een spanning schuil. Een pleidooi voor dereguleren, althans voor de bestrijding van bureaucratie, blijkt een pleidooi naast zich te hebben voor 'regulariseren' van ondergewaardeerde ontwikkelingen. Waar de één 'heilzame nieuwe vormen van sociale controle' waarneemt, waarschuwt de ander tegen een *'laissez-faire*- houding' van de overheid. Het illustreert de spanning tussen pleiten voor afbraak van het verouderde en hoop op het zich moeilijk verwezenlijkende.

Kunnen we de kansen voor veranderingen hoog aanslaan? Kunnen maatschappelijke instituties zichzelf veranderen? Voor de overheid, draagster van de verzorgingsstaat, is er reden om niet al te optimistisch te zijn. Grote veranderingen in het staatsapparaat blijken meestal van buiten te worden aangedragen, hetzij door maatschappelijke bewegingen of politieke partijen, hetzij door onafhankelijke personen of wetenschapsbeoefenaren of in samenspel tussen hen.

Er is thans niet zoveel aanleiding om vernieuwingen te zoeken bij politieke partijen en de wetenschap. De 'regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst' spreekt dan ook enigszins bezorgd pver de Von Münchhausen-operatie die benodigd is voor verandering van het rijksapparaat. Een overheid met integralistische pretenties zoals verschillende auteurs haar hebben beschreven, heeft niet zoveel buitenwereld meer om haar uit het moeras te helpen waarin zij weg dreigt te zinken. Er komt nog bij dat de overheid niet wordt geholpen een andere weg in te slaan door de vele door haarzelf opgeroepen belangengroepen en instituties. Bij de meeste positiewijzigingen van de overheid klinkt er een storm van protest op uit diverse hoeken van de samenleving. Wie verantwoordelijkheid draagt bij het overheidsoptreden, doet er dan ook goed aan zijn/haar hoop te richten op de reeds zichtbaar wordende nieuwe initiatieven en oplossingen die bedacht worden voor de gaten die de overheid moet laten vallen.

Een ‘open’ toekomst

Wat er in de huidige situatie aan nieuwe kansen schuilt, is nog goeddeels open. Men kan daar tevreden over zijn: geen hopelozer toekomst dan een verrassingsvrije toekomst.

Wie deze bundel is gaan lezen in de verwachting een blauwdruk te zullen vinden, zal ook teleurgesteld moeten worden.

Dat wil niet zeggen dat de opgave die de auteurs zich met dit boek hadden gesteld, geen gevoelens van verlegenheid met zich mee heeft gebracht om toekomstige ontwikkelingen aan te geven. Hoe komt het dat niet duidelijk valt aan te geven welke koers de verzorgingsstaat in zal slaan of zal moeten slaan? Weten we gewoon te weinig? Of betekent het accent op de verantwoordelijkheden van de overheid ten aanzien van die ontwikkelingen een ontoelaatbare beperking? Misschien is de soms verrassende overeenstemming tussen de verschillende auteurs maar schijn, waarachter een volledig gebrek aan gelijkgestemdheid schuilgaat, en moeten we in die veronderstelde onenigheid het antwoord zoeken voor vaagheden. Is het, zo zou een andere kritiek kunnen luiden, niet wat dwaas om de toekomst te willen voorspellen? Sedert Cassandra is in ieder geval degene die dat kon nooit geloofd.

Van Gunsteren heeft zich in een artikel gericht op een thema dat in het eerste hoofdstuk werd aangesneden en nauw verwant is met het bovenstaande: de verwerking van toekomststudies door overheidsorganisaties.[1] Hoe kan, zo vraagt hij zich af, de overheid zich beter inrichten op de receptie/verwerking van toekomststudies? Het lijkt een welhaast onoplosbaar probleem als je de volgende passage onderschrijft:

‘Iemand die onbevooroordeeld gaat nadenken over een toekomststudie zal doorgaans in hoofdzaak kritiek leveren, eenvoudig omdat dit is wat hij geleerd heeft te doen als hij gaat “denken”. Wij zijn geschoold in kritisch denken, terwijl onze training in constructief en vooruitziend denken te wensen overlaat. De onhoudbaarheid van deze louter kritische houding werd mij [i.e. Van Gunsteren] duidelijk toen ik besefte dat ik van elk voorgenomen beleid kan aantonen dat het niet zou werken en dat mijn advies aan de overheid logischerwijs moet luiden: “Doe niets.”’

Laten we het vraagstuk nogmaals bekijken met behulp van een onderscheid dat werd gemaakt tussen kenbaarheid van de toekomst, de maakbaarheid ervan en het bestuurbaarheidsvraagstuk.

Met de kenbaarheid van de toekomst, zo werd in het eerste hoofdstuk gesteld, valt het nogal mee. Ook de maakbaarheid wordt niet gering ingeschat. Veeleer is het de bestuurbaarheid, 20 werd gesteld, de mogelijkheid om in een consistente en samenhangende aanpak vorm te geven aan wat wordt verlangd, die tot problemen leidt.

Nu een blauwdruk voor toekomstig sociaal en cultureel beleid niet uit deze bundel is voortgekomen, ligt het voor de hand die gedachten nogmaals kritisch onder de loep te nemen.

Allereerst de kenbaarheid. Een nadere beschouwing van de Sociale en Culturele Rapporten zoals die in de appendix wordt gegeven, riep tijdens dit project twijfels op aan de mogelijkheden van enigszins betrouwbare voorspellingen. Ligt dat aan de kwaliteit van de rapporten? In een grondige studie van tientallen voorspellingen op demografisch terrein, op het gebied van de techniek, het verkeer, energiegebruik en de economie komt Ascher tot de nogal onthutsende conclusie dat zelfs in deze relatief 'harde' terreinen de vooronderstellingen waarmee het onderzoek is begonnen, van grotere betekenis zijn dan de gehanteerde technieken.[2] En voorspellingen op het sociaal-politieke terrein zijn nog veel moeilijker betrouwbaar te maken doordat volgens Ascher:

- deze sterk afhankelijk zijn van de menselijke wil;
- er zelden overeenstemming is over de gewenste richting van de veranderingen;
- er vervolgens zelden sprake is van cumulatieve veranderingen zoals bij demografische voorspellingen, en
- daardoor de veranderingen veel radicaler zijn dan bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van het energiegebruik.

Ook als men niet al te zwaar tilt aan dit soort factoren, blijft er toch het feit dat er bij iedere voorspelling een mate van onzekerheid is. Rademaker, stafmedewerker bij Philips, wees erop dat daardoor toekomstonderzoek vaak subjectieve zekerheid vervangt door objectieve onzekerheid - iets wat slecht aansluit bij de mentaliteit van vele managers.[3]

Bij nadere overweging is er ook ten aanzien van de maakbaarheid van de toekomst minder reden voor optimisme dan wel werd gedacht. De betrekkelijke machteloosheid van de overheid ten aanzien van vele grote sociale vraagstukken roept twijfels op aan de legitimiteit en de effectiviteit van haar handelen. Is er zelfs reden om te twijfelen of vooruitgang nog mogelijk is?[4]

Overinformatie

Toch heeft bij mij in steeds sterkere mate de gedachte post gevat dat het niet uit gebrek aan kennis of uit de complexiteit van de materie valt te verklaren dat het zo moeilijk is om een richting aan te geven. Evenmin valt uit de bescheiden mogelijkheden van de overheid te verklaren dat het uitzetten van een koers op het sociale en culturele terrein zo moeilijk is.

Tijdens een lezing die de Nobelprijswinnaar Simon in 1981 over deze materie hield, merkte hij op: 'De huidige mens kijkt bij het beschouwen van de consequenties van zijn handelen veel verder om zich heen en veel verder ook in de toekomst dan ooit tevoren [...] een groot gedeelte van onze onvrede met de huidige stand van zaken komt doordat wij er zoveel over weten.'[5] Veel meer dan gebrek aan kennis en kansen is het de overbelasting van het bestuursapparaat, de overvraging van het beleid die verklaringen biedt voor het ontbreken van sluitende toekomstplannen.[6] Zeker op het gebied van de informatievoorziening is er sprake van een onvoorstelbare en onstuitbare overlast. Steeds meer gegevens stromen onverwerkt de bestuursapparaten binnen en sorteren op willekeurige plaatsen effecten. Het grootste probleem in de communicatie binnen overheidsapparaten is de overbelasting met informatie, waardoor kansen worden gemist, verkeerde beslissingen worden genomen, of nieuwe informatie wordt gevraagd.[7] Ook Dror waarschuwt voor de toenemende irrationaliteit van het overheidsbestuur die te wijten is aan de stuurloosheid van het sociale beleid in een tijd van teruglopende overheidsmiddelen.[8] Hij waarschuwt voor tendenties als:

- het ontkennen van problemen en het verkeerd weergeven ervan;

- het op ideologische gronden - minder is beter - relativeren van vraagstukken;
- het verwaarlozen van fundamentele en lange-termijnvraagstukken ten gunste van sterk zichtbare programma's;
- het ponds-ponds-gewijs bezuinigen ten einde moeilijke negatieve prioriteitstelling te ontlopen;
- enzovoort.

Al deze en vele andere voorbeelden, die in verrassend snel tempo van waarschuwingen tot beschrijvingen van de werkelijkheid worden, vragen eerder om meer dan om minder informatievoorziening. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 aangetoond dat het mogelijk is de cumulatieve effecten voor kwetsbare bevolkingsgroepen van voorgenomen overheidsbezuinigingen te berekenen. Zouden dergelijke berekeningen tot het standaardrepertoire van het overheidsbeleid gaan behoren, dan is het netto-resultaat: nog meer informatie en overbelasting met gegevens.

Bestuurlijk staan we dus voor de paradox dat de toenemende stroom hoogwaardige informatie die de overheid bereikt, ternauwernood meer te verwerken valt, terwijl de snelle economische en maatschappelijke veranderingen eerder meer dan minder informatie vereisen om tot redelijke besluitvorming te komen. Dit betekent dat naast elke nota van een deskundige, een adviesorgaan of een belangengroep, een andere nota ligt die de conclusies van de eerdere nota ontkent, relativeert of in een ander daglicht plaatst. Het brengt deskundigen soms tot wanhoop als hun adviezen volledig genegeerd worden in de politieke besluitvorming, terwijl het politici radeloos kan maken als weer een deskundige tegenwerping tot voortgaande studie van door ieder erkende problemen leidt.

Betekent deze overbelasting met gegevens dat we ervan af moeten zien om bij de besluitvorming alle relevante informatie mee te wegen? Ligt de begrenzing van het keuren en kiezen soms in het te veel weten? Wordt bestuurbaarheid een probleem door kenbaarheid en leidt onze wijsheid tot razernij?

Gelukkig zijn er in de geschiedenis talloze voorbeelden hoe zonder extra inspanning meer informatie verwerkt kan worden. Een voorbeeld daarvan is een 24-delige chemische encyclopedie

uit 1830, waarvan de essentie thans in enkele hoofdstukken van een vwo-schoolboek verwerkt kan worden. In codes blijken de meest vergaande en gewichtige boodschappen te kunnen schuilgaan voor de goede verstaander, zoals in $E = MC^2$.

De antropoloog Hall plaatst boodschappen op een continuüm dat hij trekt tussen communicatie met een 'hoge context' en communicatie met een 'lage context'.[9] Als voorbeeld van hogecontextinformatie (HCI) noemt hij de communicatie van een tweeling of de wijze waarop een lang gehuwd echtpaar op bezoek, door de wijze van het neerzetten van een glas, elkaar het vertrekteken kan geven. Lage-contextinformatie (LCI) is informatie op formulieren, zoals die wordt gevraagd door een: 'Beantwoord met ja of neen.' Bij LCI blijft er letterlijk niets meer te raden over. Bij HCI is een groot deel van de boodschap in de omgeving aanwezig of geïnternaliseerd door de luisteraar: hij wist het al. Dat is slechts mogelijk na een langdurig leerproces en bij een brede onderlinge verstandhouding. HCI is omvattend en vaak voor meer uitleg vatbaar. LCI daarentegen is nauwkeuriger en flexibeler. De grote zwakte van LCI is echter dat, als hij toeneemt, hij langzamerhand niet meer te verwerken valt. Tussen een tweeling is er niet snel sprake van overbelasting met informatie. Voor de piloot van een modern en ingewikkeld vliegtuig bieden de vele tientallen meters en wijzers, ondanks hun ergonomisch verantwoorde plaatsing, soms zoveel informatie dat die niet meer goed te verwerken valt. Die overbelasting met informatie en het overmatig vertrouwen op functioneel-rationele en lang niet altijd meer goed begrepen regelingen leidt tot verwarring en irrationeel gedrag.

Hall wijt de overbelasting met informatie in onze cultuur aan het snel wegvallen van vroeger aanwezige hoge context. Men kan daarbij bijvoorbeeld denken aan het wegvallen van een gedeelde godsdienstige cultuur. Als gesproken wordt over een individueel leven 'buiten het perspectief van de maatschappelijke zin en van de historische tijd' duidt dat op het context-arme beeld waarin vele mensen met elkaar communiceren, zeker in bestuurlijke en politieke zaken. Welke CDA-minister kan bijvoorbeeld nog met het noemen van een welgekozen Bijbelcitaat zijn partijgenoten achter zijn voorstel krijgen? Of welke socialis-

ten kennen nog de tekst van de Internationale of de gedichten van Henriëtte Roland Holst? Door het wegvallen van die contexten wordt het gesprek versimpeld, een-dimensionaal. We hebben het gevoel gedeelde beelden en de richtinggevende metaforen bij de informatie te missen.

Vanuit dat gemis bewonderen westerlingen derhalve een Japanse cultuur, die een systeem met hoge context weet te verbinden met technisch leiderschap op allerlei terreinen. Ook langs deze weg volgt de conclusie dat de toekomstvisie, de hoge-contextinformatie ontbreekt. Het gemis kan ook anders geformuleerd worden: 'Wat in de huidige fase ontbreekt is een hanteerbare theorie waarom en in welke richtingen veranderingen moeten worden aangebracht.'

Aan het slot van deze gedachtengang is het goed ons af te vragen wat deze overwegingen nu allemaal betekenen voor de Sociale en Culturele Rapporten die de aanleiding waren voor deze parallel-publikatie. Is het denkbaar dat de overheid een beter en zinvoller gebruik maakt van het materiaal bij een toekomstgericht beleid?

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het verzamelen van steeds meer feiten op steeds meer terreinen, los van een zinvolle politieke en ideologische context, bijdraagt aan de afnemende effectiviteit van dat soort informatie en wellicht zelfs bijdraagt aan de irrationaliteit van het beleid.[10]

Pas binnen een bepaalde toekomstvisie worden sommige gegevens relevant of zelfs maar opgenomen. Een groot tekort van de huidige bestuurscultuur is dan ook dat allerlei gegevens en informatie niet gebruikt worden, omdat die niet aansluiten op officieel geformuleerde problemen. Terwijl voor de problemen die publiekelijk aandacht trekken, de meest relevante informatie vaak ontbreekt.

Kortom, vallen nieuwe toekomstvisies waarbinnen contextrijke informatie mogelijk is, zomaar te ontwerpen? Een drietal antwoorden doet zich thans voor.

Allereerst zagen wij hierboven hoe talrijke ontwikkelingen op verschillende terreinen openingen suggereren naar verschillende richtingen. Van de overheid mag gevraagd worden dat zij die ontwikkelingen een kans geeft, althans niet frustreert. Sommi-

gen zien in dit soort gedachten zelfs de aanleiding om te pleiten voor een aanmerkelijk gereduceerde rol van de staat.[11]

Minder radicaal is het ook hierboven gevoerde pleidooi voor meer ruimte om ons op de toekomst in te kunnen stellen. Dat vereist voor de overheid een andersoortig leiderschap, waarmee zij niet de samenleving wil kneden en vormen en naar eigen hand zetten, maar meer dienstbaar is aan autonome maatschappelijke processen. Dat vraagt allereerst om een andere attitude, waarin pretenties worden teruggenomen, minder wordt betoogd en meer wordt geluisterd.

Een derde antwoord op ons probleem, dat ook wel als het legitimiteitsprobleem wordt geschetst, vraagt om een investering in het leervermogen van de politieke en bestuurlijke instellingen. Daar komt ook het materiaal van de Sociale en Culturele Rapporten het meest in het zicht. Sedert het verschijnen van de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff) is er door velen een grote activiteit aan de dag gelegd om voorstellen te ontwikkelen voor nieuwe bestuursinstrumenten, die als dragers kunnen functioneren voor die leerprocessen. Genoemd zijn actieprogramma's, beleidskaders, algemene begrotingstoelichting en dergelijke. Ook door het parlement wordt regelmatig gevraagd naar dergelijke instrumenten, die een brug kunnen bouwen tussen wat politiek en maatschappelijk als wenselijk en noodzakelijk wordt beschouwd en wat bestuurlijk als haalbaar wordt geoordeeld. Een bezuinigingsbeleid is te belangrijk om aan de financiële deskundigen alleen over te laten.

Het valt te hopen dat deze instrumenten, of te ontwikkelen varianten ervan, de mogelijkheid zullen bieden om te laten zien waar het aankomt op een keuze, een richtingbepaling, zodat het mogelijk wordt om zinvol van gedachten te wisselen over gewenste ontwikkelingen; over wat we met elkaar willen. Zij zullen het kader moeten bieden voor zinvolle en gerichte gegevensverzameling. Aan de hand van de tot nu toe gepubliceerde Sociale en Culturele Rapporten hebben de auteurs van dit boek, elk voor zich en gezamenlijk, een poging gedaan om bij te dragen aan die zinvolle context voor communicatie, voor beleid en besluitvorming.

Eindnoten:

1 H R. van Glinsteren: ‘Instructie en selectie: Over de verwerking van toekomststudies door overheidsorganisaties’, paper ten behoeve van het politicologenetmaal 1982.
2 W.A. Ascher: *Forecasting, An Appraisal for Policy-makers and Planners*, Baltimore, Londen 1978, pag. 199.
3 Kanttekeningen bij het ontwerp ‘Een maatschappij van het genoeg’ in: B.van Steenbergen (red.): ‘Sociologie als sociale architectuur’, vakgroep planning en beleid, R.U.U., 1982, pag. 96.
4 Zo onder meer P. Thoenes in zijn bijdrage ‘Vooruitgang als mogelijkheid’ in: B. van Steenbergen e.a.: *Hoop en wanhoop, vooruitgangsgeloof in de crisis*, Nederlands Gesprekscentrum, Baarn 1982.
5 H.A. Simon: ‘Besluitvorming bij de Overheid en Rationaliteit’, in: *Beslissen in het ongewisse*, SMO boek 18, 1981, pag. 15.
6 J.A.A. van Doorn: ‘Overvraging van beleid’, *Beleid en Maatschappij 1980*, pag. 39-49.
7 Zie: Rogers, E.M., R. Agarwala Rogers: *Communication in Organizations*, New York, Londen 1976, pag. 90 e.V.

8 Dror, Y: 'Social Policy in a Period of Decrement: a Perspective of Governments', pag. 260-274 in: oecd, *The Welfare State in Crisis*, Parijs 1981.
9 Hall, E.T.: *Beyond Culture*, New York 1977.
10 Berg stelt: 'Overproduktie van informatie zal vooral optreden wanneer de situatie complex is, als [...] er geen andere legitimerende mythe bestaat (traditie of geloof).' E.L. Berg: 'Overproduktie van informatie', ESB, 28 april 1982.
11 Kalma, P.: *De illusie van de democratische staat*, Kluwer 1982.

Drs Andries de Jong
Appendix.
De grillige sociale en culturele werkelijkheid. Een overzicht van vijf Sociale en Culturele Rapporten 1974-'82

In 1978 en 1980 drong het nog nauwelijks tot de Nederlandse bevolking door dat de sociaal-economische omstandigheden een dramatische wending namen. In het eerste Sociaal en Cultureel Rapport (SCR 1974) werd wel gewezen op het opvallend hoge werkloosheidscijfer van bijna 117.000 in 1973, maar dat binnen enkele jaren drastische ingrepen noodzakelijk zouden worden, werd niet vermoed. In 1978 spreekt het SCR-rapport met ingehouden bezorgdheid over de kans dat in 1982 rond 280.000 mensen werkloos zullen zijn. En in 1979 vond bijna 78 procent van de ondervraagden, dat iedereen het recht had er financieel niet op achteruit te gaan. Twee jaar later, toen de werkloosheid in een stroomversnelling raakte, is dat percentage gedaald tot 57, 5.

Niemand kon zich, gebaseerd op wetenschappelijk verkregen materiaal, voorstellen dat binnen enkele jaren het half miljoen werklozen zou zijn gepasseerd, we nu het miljoen naderen en dat moet worden getwijfeld aan de verwachting die het eerste rapport van 1974 uitsprak:... de Nederlander 'arbeidt onder betere omstandigheden, de kans op werkloosheid schommelt weliswaar, maar is toch aanzienlijk minder dan voor de Tweede Wereldoorlog, de gevolgen van werkloosheid zijn verzacht en op het materiële vlak vrijwel geheel opgevangen.'

Het rapport 1982 herhaalt die uitspraak niet, maar stelt vast dat het sociale verzekeringsstelsel de gevolgen van de werkloosheid niet of nauwelijks meer zal kunnen dragen.

Achteraf valt wel te constateren dat zich in het midden van de jaren zeventig in het 'opinieklimaat' een kentering heeft voltrokken. Er heeft zich een tendens tot versobering afgetekend die vrij omvattend en consistent is. Men is beduchter en onze-

kerder over de toekomst geworden. Maar of die onzekerheid primair een gevolg is van de economische crisis blijft nog de vraag. Van die somberheid (SCR 1982) was al sprake nog voordat zich een sterke welvaartsvermindering aftekende.

Feit is dat de hervormingsgezinde jaren zestig gevolgd zijn door jaren van nuchterheid. Men is ten aanzien van tal van zaken gereserveerder geworden: op het terrein van inspraak, vooral voor scholieren en studenten, het treffen van voorzieningen, onder andere voor werkende vrouwen (zoals crèches), de hoogte van uitkeringen en. subsidies. Toch hebben zich belangwekkende verschuivingen voorgedaan die nog steeds doorzetten, in het bijzonder op het terrein van levensbeschouwelijkheid, huwelijk en seksualiteit. Sinds 1966 is de levensbeschouwelijke tolerantie en de tolerantie tegenover hetero- en homoseksualiteit voortdurend toegenomen. In 1966 vond 35,3 procent van de Nederlandse bevolking een goed huwelijk het belangrijkste in het leven. In 1979 bleek dat percentage te zijn gedaald tot 19,6.

In tien jaar tijd bracht het Sociaal en Cultureel Planbureau vijf Sociale en Culturele Rapporten uit, die te zamen rond 1800 pagina's bevatten. De rapporten bieden een gigantische hoeveelheid informatie over de jaren zeventig, in het bijzonder over het algemene opinieklimaat, ontwikkelingen op het terrein van de economie, arbeid, sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijnsvoorzieningen, wonen, educatie, vrije tijd en recht. Daarnaast worden thema's behandeld als: de problemen van grote steden, de positie van mensen met een laag inkomen en een lage opleiding, de gevolgen van de economische teruggang voor huishoudens.

Er is bij het opstellen van de rapporten gekozen voor een brede benadering. Er bestaat geen voorkeur voor één wetenschappelijke of maatschappelijke visie (SCR 1978). Er is getracht recht te doen aan verschillende gezichtspunten: sociaal-wetenschappelijke, rechtswetenschappelijke en economische. De rapporten pretenderen een samenhangende beschrijving te geven van feiten en ontwikkelingen om (SCR 1974) het beleid een oriëntatie te geven en (SCR 1978) een tamelijk gevarieerd en niet specialistisch publiek te bedienen.

De lezer wordt overladen met informatie over het grillige verloop van de sociaal-culturele werkelijkheid, die in belangrijke mate is teruggebracht tot cijfermatige beschrijvingen, maar zich niet éénduidig laat begrijpen. Er dienen zich schijnbare tegenstellingen aan. Zo wordt bijvoorbeeld (SCR 1976) gezegd dat de bevolking behoefte heeft aan hulp die minder geprofessionaliseerd is. Tegelijkertijd is er een toenemend beroep op professionals, mede door een groeiende individualisering. Paradoxaal is ook de waarneming dat mensen in de periode 1970-'75, toen het nog goed ging, meer gericht waren op hun materiële situatie en minder tevreden dan in de periode 1975-'80. De ontevredenheid kan wellicht worden verklaard door de snelle stijging van hetgeen men wil bereiken met de toegenomen welvaart. Snelle veranderingen kunnen destabiliserend werken.

Mensen zijn somberder over de toekomst geworden, maar niettemin overheerst in 1981 (SCR 1982) het gevoel van tevredenheid. Een leuk gezin, veel vrienden en kennissen en het belang van vrije tijd zijn een belangrijker plaats gaan innemen. Men gunt zichzelf en anderen de toegenomen vrijheid.

Van ontwrichting door snelle welvaartsvermindering is in 1981 nog weinig te bespeuren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft wel rekening gehouden met die kans, getuige de energie die is gestoken in het ontwikkelen van een model om de gevolgen van bezuinigingsvoorstellen te kunnen meten. Bij toepassing van dat model op de eerste belangrijke bezuinigingsvoorstellen (Bestek '81 van het kabinet Van Agt/Wiegel) bleek dat bezuinigingen op de voorzieningen cumulatief zullen werken voor huishoudens met de geringste maatschappelijke en financiële weerstand: de lage inkomensgroepen onder werknemers, zelfstandigen en uitkeringstrekkers. Daarbij gaat het om 26 procent van de bevolking boven de achttien jaar.

De vijf rapporten behandelen nagenoeg alle voor het overheidsbeleid belangrijke thema's op sociaal-economisch en sociaal-cultureel terrein. Een samenvatting gaat uiteraard mank aan volledigheid en moet zich beperken tot een keuze uit de hoofdlijnen. Die keuze is meer ingegeven door persoonlijke en journalistieke inzichten, dan door wetenschappelijke pretentie.

Achtereenvolgens komen aan de orde:
- Arbeid
- Sociale zekerheid
- Daling van het (tertiair) inkomen
- De laagste inkomensgroepen
- Wonen en woningnood
- De vier grote steden
- Veiligheid en rechtstoedeling
- Gezondheidszorg en dienstverlening
- Educatie en vrijetijdsbesteding
- Invloed op besturen.

Arbeid

Als aan de Nederlander wordt gevraagd wat het belangrijkste is in zijn leven dan noemt hij niet in de eerste plaats ‘werk’ of ‘inkomen’, maar een goede gezondheid, gezin en kennissen. Toch beginnen vrijwel alle opeenvolgende Sociale en Culturele Rapporten met de constatering, dat in de afgelopen twee jaar (de periode die een rapport omvat) de economische ontwikkelingen en de werkgelegenheid in de samenleving centraal hebben ge staan.

Het hebben van werk neemt een zeer vitale plaats in. Als in een opinie-onderzoek wordt gevraagd wat de belangrijkste problemen zijn, dan vinden in 1979 de Nederlanders ‘zeer ernstig’ misdaad en onveiligheid (49 procent), de drugproblematiek (bijna 48 procent) en de hoge werkloosheid (ruim 37 procent). Ondanks het feit, dat de werkgelegenheid zowel conjunctureel (door tijdelijke inzinking van de economie) als structureel (door het definitief wegvallen van arbeidsplaatsen bijvoorbeeld door automatisering) drastisch is ingekrompen, verandert de mening over arbeid en werklozen niet of nauwelijks. Je behoort niet werkloos te zijn. Het denkbeeld dat het werkloos zijn iemand persoonlijk verweten kan worden is hardnekkig en algemeen.

Het werkloos worden (SCR 1979) blijkt niet als een ‘opluchting’ te worden ervaren. Het betekent een stap terug in de carrière en komt harder aan naarmate men een lagere positie en een

dienovereenkomstig inkomen heeft. Van de werklozen die in 1974 weer een baan kregen, moest 20 procent genoegen nemen met een lager niveau en 51 procent met een lager inkomen.

Er zijn (SCR 1980) geen aanwijzingen dat mensen minder graag werk willen dan vroeger. Integendeel, getuige de steeds grotere aanspraak van vrouwen op arbeid. Wel wordt (SCR 1980) geconstateerd dat de houding tegenover het werk zelf verandert, vooral bij generaties geboren na 1945. Er is bij hen een grotere behoefte aan vrije tijd die samengaat met een toenemende belangstelling voor intensieve recreatie (bijvoorbeeld sport) en deelname aan verenigingsleven. Ook is sprake van een geringere aanvaarding van traditionele gezagsverhoudingen. Of deze verschuiving zal bijdragen tot een grotere aandrang op werktijdverkorting of zal leiden tot een explosieve groei van deeltijdarbeid valt niet uit de rapporten op te maken. Deeltijdarbeid (SCR 1982), dat wil zeggen een baan van minder dan 25 uur per week, neemt volgens de samenstellers maar geleidelijk toe. De toename vindt vooral plaats onder jonge mannen en gehuwde vrouwen in de dienstverlening. In oktober 1977 werkten 531.000 mensen in een deeltijdbaan. In april 1980 was hun aantal tot 673.000 gestegen.

Afnemende werkgelegenheid

De werkloosheid is van invloed op de houding van werknemers en werkgevers op de arbeidsmarkt. Men zal (SCR 1974) als werknemer minder selectief worden en eerder een baan accepteren onder het eigen niveau en/of met een lager inkomen, menen de samenstellers. Daarentegen blijken werkgevers selectiever te worden. Ongeschoolden, ouderen, leden van minderheidsgroeperingen, ongehuwden en mensen die eerder werkloos waren krijgen minder kansen. Ze zijn (SCR 1976) oververtegenwoordigd in de werkloosheidscijfers.

De totale werkgelegenheid omvatte (SCR 1980) in 1977 ongeveer 4,5 miljoen arbeidsjaren. Een kwart van de werkgelegenheid werd in dat jaar gevonden in de zogenaamde kwartaire sector. Dat is 1,1 miljoen arbeidsjaren. Daarvan ging 36 procent naar het Openbaar Bestuur, 21 procent naar medische diensten,

19 procent naar onderwijs, 3 procent naar openbaar vervoer en 21 procent naar overige diensten.

De kwartaire sector legde in 1977 voor 27 procent (67 miljard gulden) beslag op het Bruto Nationaal Produkt. De werkgelegenheid in deze sector - vooral ten gunste van de medische diensten - groeide in de periode 1969-'77 jaarlijks met 2,8 procent. Daarbuiten nam de werkgelegenheid jaarlijks met 0,8 procent af.

Meer dan de helft van de werknemers in de kwartaire sector heeft meer dan middelbaar niveau tegenover 10 tot 20 procent in de andere sectoren.

Er is sinds 1968 een voortdurende toename geweest van het aantal niet-actieven: werklozen, arbeidsongeschikten, zieken. In 1968 bedroeg hun aantal 500.000 en in 1978 bijna 1, 2 miljoen.

In geval van ziekteverzuim (SCR 1980), blijkt dat 89 procent binnen zes weken weer is hersteld. Elf procent is langdurig ziek en zorgt daarmee voor 60 procent van het totaal aantal ziekteverzuimdagen.

Verondersteld wordt dat onder de arbeidsongeschikten (waarvan 90 procent volledig is afgekeurd) in 1978 ongeveer 141.000 arbeidsjaren verborgen werkloosheid is schuil gegaan. Uittreding uit het arbeidsproces vanwege een slechte gezondheid vindt in nogal belangrijke mate plaats bij oudere werknemers. Van de mannen tussen zestig en vierenzestig jaar (SCR 1978) werkte in 1960 bijna 85 procent. In 1975 was dat percentage gezakt naar 65. In 70 procent van de gevallen was sprake van uittreding om gezondheidsredenen en dat vooral bij de lagere inkomensgroepen.

Deze lagere inkomensgroepen werken ook het meest onder verzwarende omstandigheden. Het SCR 1974 meldt dat 46 procent van de arbeiders onder verzwarende omstandigheden werkt: ploegendienst (9 procent) en/of lawaaierig werk (28 procent) en/of vuil werk (28 procent). Het werken onder verzwarende omstandigheden (SCR 1982) is in de periode 1974-'80 niet afgenomen en ook de kwaliteit van de arbeid is niet duidelijk verbeterd.

De werkloosheid is vooral tussen 1980 en 1982 in een stroomversnelling geraakt. De langdurige werkloosheid (langer dan zes

maanden) verdubbelde. De werkloosheid (SCR 1974) nam in eerste instantie een structureel karakter aan en concentreerde zich in 1973 vooral in de bouw (30 procent), handel (12 procent), metaal (10 procent) en horeca (5 procent). De werkloosheid onder vrouwen was vooral te vinden in de handel (20 procent) en sociaal-medische beroepen (eveneens 20 procent).

In 1974 verwachtte het Sociaal en Cultureel Planbureau dat vooral jongere en oudere werknemers een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt zouden gaan innemen. In 1979 bleek 50 procent van de werklozen jonger dan vijfentwintig jaar te zijn (SCR 1980). Behalve de algemene oorzaken speelt specifiek voor jongeren: de hoogte van het loon, vooral als boven het minimum wordt uitbetaald, het missen van een passende opleiding en gebrek aan ervaring. Niettemin wordt aangenomen dat jongeren, meer dan de overige categorieën werklozen, kansen hebben om (weer) aan de slag te komen.

Na 1979 is de werkloosheid onder etnische minderheden snel gaan stijgen. In 1980 (SCR 1982) bedroeg de werkloosheid onder werknemers afkomstig uit landen rond de Middellandse Zee en uit Suriname bijna 30.000. In 1981 was dit aantal gestegen tot bijna 46.000.

Niet geregistreerde arbeid

Niet-officiële arbeid (SCR 1982) kan ‘wit’ en ‘zwart’ zijn. In het eerste geval gaat het om informele arbeid: huishoudelijk werk, doe-het-zelven, verzorging en vrijwilligerswerk. Voor deze arbeid wordt geen prijs in rekening gebracht, maar hij voorziet wel in behoeften en draagt bij tot de welvaart. Bij zwarte arbeid is wel sprake van betaling, maar die betaling wordt buiten de belasting en de afdracht van sociale premies gehouden. Over zwarte arbeid is weinig meer bekend dan gissingen. Sommigen denken dat de omvang aanzienlijk is en komen tot schattingen van 10 procent van het Nationaal Inkomen. Vrij algemeen is men het erover eens dat het verschijnsel toeneemt, met name in de dienstensector en handel.

Loonstijging, inflatie en toenemende belastingdruk, maar ook de mogelijkheid kapitaalgoederen (gereedschappen) zelf aan te

schaffen, zouden belangrijke oorzaken zijn voor het doe-het-zelven en het zwart werken.

Over informele arbeid is door twee tijdsbestedingsonderzoeken meer bekend. Gemiddeld leverde iemand in de periode 1975-'80 twee maal zoveel niet betaalde als officiële arbeid. Met inachtneming van een onbetrouwbaarheidsmarge werd in 1980 ruim 4,5 miljoen jaar officiële en 9,2 miljoen jaar informele arbeid verricht, die varieert van huishoudelijk werk tot vrijwilligerswerk.

In de arbeid heeft zich tussen 1975 en 1980 een lichte verschuiving voorgedaan. Mannen zijn iets meer huishoudelijke arbeid en iets minder officiële arbeid gaan doen. En vrouwen zijn juist iets minder huishoudelijke en meer officiële arbeid gaan doen.

Sociale zekerheid

In 1981 waren rond drie miljoen mensen in Nederland afhankelijk van een uitkering krachtens één van de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen of Algemene Bijstandswet (ABW). Daarmee was een bedrag gemoeid van 103 miljard gulden. Deze uitkeringen geven niet-actieven zekerheid: inkomenszekerheid en zekerheid van hulp die uit verschillende regelingen zoals de Ziekenfondswet voortvloeit.

De druk van sociale zekerheid is toegenomen van 24 procent van het Nationaal Inkomen in 1974 tot 33 procent in 1981. Deze kostenstijgingen zijn geen nieuw verschijnsel. In de periode 1963-'82 stegen de kosten (exclusief de Algemene Bijstandswet) jaarlijks met 16 procent.

In vergelijking tot andere landen van Europa speelt de overheid naar verhouding een geringe rol. De sociale zekerheid wordt vooral gefinancierd uit premiebetalingen (SCR 1974). In Nederland betaalt de overheid (begin 1973) 13 procent mee aan de sociale zekerheid; in België is dat 30 procent, in Duitsland 23 procent, in Frankrijk 16 procent, in Italië 24 procent, in Engeland 40 procent en in Denemarken 80 procent.

De sociale zekerheid (SCR 1978) neemt een centrale plaats in

het wijder verband van de sociale en economische structuur van de samenleving in. Het gaat niet alleen om individuele bestaanszekerheid; de samenhang tussen sociale zekerheid en werkgelegenheid, de invloed op de inkomensverdeling en op de sociale verhoudingen is evident.

Al in 1976 wordt gewezen op de toenemende druk op het sociale verzekeringsstelsel. De stijging van de kosten en de vermindering van het Nationaal Inkomen zijn daar debet aan. Het beroep op sociale zekerheid komt overigens niet alleen door de toegenomen werkloosheid. Het aantal bejaarden nam bijvoorbeeld toe van één miljoen in 1970 tot 1,3 miljoen in 1981. Het aantal arbeidsongeschikten nam toe van rond 350.000 mensen in 1965 tot ruim 650.000 mensen in 1981. Daarbij valt het stijgend aantal jongeren in de WAO/AAW op. In 1980 was van het totaal aantal arbeidsongeschikten 50 procent jonger dan vijfenveertig jaar.

Maar ook de uitbreiding van het sociale stelsel heeft bijgedragen aan de druk op de sociale voorzieningen. Zo werd het stelsel enkele jaren geleden uitgebreid met de AAW, die onder meer uitkeringsrechten verleent aan werkende gehuwde vrouwen die arbeidsongeschikt worden.

Er blijven desalniettemin wensen over. Er is (SCR 1978) nog steeds een verschil in risicodekking tussen werknemers en zelfstandigen, weduwnaren met achtergebleven kinderen hebben geen recht op een uitkering krachtens de Algemene Weduwen en Wezenwet, er bestaat geen arbeidsongeschiktheidsregeling voor huisvrouwen, gehuwde vrouwen die geen kostwinner zijn, hebben na zes maanden werkloosheid geen recht meer op een uitkering, er bestaat nog geen verlofregeling voor ouders met zieke kinderen en er is nog geen pensioenwet voor werknemers.

Bij verdere uitbreiding of verbetering speelt in het bijzonder de Derde Richtlijn van de EEG van 1978 een rol. Deze richtlijn eist dat eind 1984 mannen en vrouwen voor de sociale zekerheid gelijk dienen te worden behandeld. Iedere uitbreiding (SCR 1978) zal echter ergens anders een beperking betekenen. Ingrijpende wijzigingen zullen volgens de samenstellers niet kunnen uitblijven. Hierbij gaat het om het uitkeringsstelsel en de uitvoeringsstructuur.

De publieke opinie over de sociale zekerheid is vrij ingewikkeld en vertoont tussen 1968 en 1981 verschuivingen. In 1974 was, evenals in 1968, ongeveer 85 procent van de ondervraagden tevreden over de sociale zekerheid. De meest gehoorde mening in 1974 was 'handhaven wat we hebben', met daarnaast een niet onbelangrijke groep van een derde die voorstander was van inkrimping. In 1976 vond ruim 50 procent van de ondervraagden dat er moest worden bezuinigd op de sociale zekerheid, maar kon niet aangeven waarop. De tevredenheid is in 1976 gedaald tot 67 procent.

Positief is vooral de houding bij hoogopgeleiden en politiek links georiënteerden. Voorstanders van inkrimping en bezuiniging, vooral ten gunste van premieverlaging, zijn relatief sterk te vinden onder VVD-stemmers en ouderen tussen de vijftig en vierenzestig jaar. Rond 75 procent van de ondervraagden (SCR 1982) onderschrijft dat er misbruik wordt gemaakt van de sociale voorzieningen.

Er is een algemene negatieve houding niet alleen tegenover werklozen, maar ook tegenover arbeidsongeschikten. Dat voert overigens de Nederlander niet tot de conclusie, dat er snel grote veranderingen moeten komen. De stemming is veeleer nuchter: 'Zoveel mogelijk het gewonnene behouden'.

Daling van het (tertiair) inkomen

'De Nederlander is bezig de tering naar de nering te zetten' luidt een conclusie in het rapport 1980. Daar is ook reden toe. Het rapport 1982 beschrijft de gevolgen van de bezuinigingen op collectieve voorzieningen: openbaar vervoer, culturele en recreatieve voorzieningen, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, onderwijs en voorzieningen op het terrein van wonen. Wie van deze voorzieningen profiteert, geniet als het ware een inkomen in natura of tertiair inkomen.

Over reële inkomensdaling is in de regel meer bekend dan over de gevolgen voor de inkomens van huishoudens van inkrimping van collectieve voorzieningen. Tot 1979 zijn het minimuminko-

men en het modale inkomen nog enigszins verbeterd, terwijl de hogere inkomens er al niet meer op vooruit gingen. Na 1979 zijn ook de ontvangers van het minimumloon en modale inkomen gaan inleveren. Daarop zijn huishoudens meer en meer hun uitgaven gaan instellen. Zo is er op nominale basis (dus zonder acht te slaan op de prijsontwikkeling) in de aanschaf van duurzame goederen als televisie, koelkasten en wasmachines een teruggang van 6 procent tussen 1978 en 1980. Deze teruggang wordt slechts ten dele verklaard uit verzadiging van de markt.

Wie zijn nu het meest kwetsbaar bij bezuinigingen? Dat zijn volgens onderzoek:

- hoogbejaarden die zelfstandig wonen;
- werklozen, die in het eerste half jaar 80 procent van hun laatste inkomen ontvangen, daarna gedurende twee jaar 70 procent (WWV) en vervolgens terugvallen op het sociaal minimum;
- jongere mensen in de arbeidsongeschiktheidsregeling, die vaak nog hun carrière moesten opbouwen en van allerlei toeslagen afhankelijk waren;
- gescheiden vrouwen, waarvan ongeveer 35 procent (van de 180.000) afhankelijk is van de Algemene Bijstandswet;
- kleine zelfstandigen die afhankelijk zijn van de (groei in de) consumptie.

Deze groepen ondergaan onevenredig sterk de gevolgen van de reële inkomensdaling.

Ondergaan zij ook onevenredig sterk de gevolgen van bezuinigingen op voorzieningen? Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft een onderzoeksmodel uitgewerkt om de effecten van bezuinigingsmaatregelen voor huishoudens te meten. Daarvoor is vooral van belang te weten wie en in welke mate gebruik maakt van de verschillende voorzieningen en regelingen.

Een voorbeeld ter illustratie. Op het gebied van volkshuisvesting bestaan huursubsidieregels. Mensen met een laag inkomen en een verhoudingsgewijs hoge huur kunnen daar een beroep op doen. Op het gebied van huisvesting bestaat ook het zogenaamde huurwaarde-forfait. Wie eigenaar is van een woning en die zelf bewoont, dient volgens een bepaalde formule een bedrag bij het inkomen op te tellen en belasting te betalen voor

het gebruik van de eigen woning. Als de overheid geld nodig heeft kan zij bijvoorbeeld de huursubsidie verminderen, het huurwaarde-forfait verhogen of beide doen.

Maatregelen op het gebied van de huursubsidie treffen andere mensen dan maatregelen op het gebied van huurwaarde-forfait. Weet je welke mensen van de regelingen gebruik maken, dan weet je ook welke invloed van de maatregelen uitgaat op het tertiair inkomen.

Die berekeningen zijn gemaakt. Zo profiteerden in 1977 de hoogste (10 procent) inkomensgroepen het meest van de collectieve voorzieningen. In guldens omgerekend kwam dat neer op f 6.700,- per jaar. De laagste inkomensgroepen hadden een profijt van f 2.000, -.

Op basis van onderzoek in 1977 en 1979 is de volgende uitsplitsing te maken:

- voorzieningen op het gebied van volkshuisvesting, cultuur en recreatie komen voor 60 procent ten goede aan hogere inkomensgroepen;
- voorzieningen op het terrein van onderwijs en vrije tijd komen vooral ten goede aan huishoudens uit de middengroepen;
- voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg (exclusief de ambulante en geestelijke gezondheidszorg), maatschappelijke dienstverlening en rechtshulp komen voor 70 procent ten goede aan huishoudens die rond moeten komen met het sociale minimum.

Op grond van deze inzichten is een aantal maatregelen uit de Heroverwegingen 1 vàn Bestek '81 (kabinet Van Agt/Wiegel) die minder ver gaan dan de huidige maatregelen, op hun effecten bekeken. De conclusie is eenduidig: er dreigt een cumulatief effect van de bezuinigingen bij de laagste inkomensgroepen.

De laagste inkomensgroepen

Rond 26 procent van de Nederlandse bevolking boven achttien jaar (SCR 1974) behoort tot de zogenaamde laagstgeklasseerden. Het meest bepalende kenmerk is een laag inkomen en zij worden

verder getypeerd door het hebben van alleen een lagere-schoolopleiding en het uitoefenen van een beroep waarvoor minimale kennis en ervaring nodig zijn. Deze mensen bevinden zich vrijwel steeds in situaties met slechte werkomstandigheden, weinig bevredigend werk, slechte huisvesting. Bij hen komen betrekkelijk veel langdurige aandoeningen voor. Ze maken bovendien opvallend weinig gebruik van voorzieningen. Het minst (SCR 1976) gebruik van voorzieningen maken de ouderen en ongehuwden onder hen die in de grote steden, in het bijzonder in het westen van het land, wonen.

De voorzieningen waarvan de laagstgeklasseerden het meest gebruik maken (SCR 1980) zijn medische voorzieningen (exclusief de ambulante geestelijke gezondheidszorg) en sociale voorzieningen (met uitzondering van de peuterspeelzalen). Het zijn vooral de éénoudergezinnen, weduwen, weduwnaars en gescheidenen en in mindere mate ouderen, die de weg naar deze voorzieningen vinden.

Over het algemeen wordt zeer weinig gebruik gemaakt van educatieve en recreatieve voorzieningen. De lagere inkomensgroepen maken, naast ouderen en alleenstaanden, wel gebruik van subjectsubsidies (individuele huursubsidies).

Het ongunstigst van de laagste inkomensgroepen zitten de vrouwen. Onder hen wordt gemiddeld ook meer stress aangetroffen.

De ongunstige situatie van de laagste inkomensgroepen in het westen van het land komt vooral op tekening van slechte huisvesting en het vrij veel voorkomen van sociale isolatie (SCR 1978).

Er zijn ten aanzien van de ‘algemene deprivatie’, zoals de positie van de laagste inkomensgroepen omschreven kan worden - met daartegenover ‘algemeen welzijn’ -, in de periode 1974-'82 wel een aantal verschuivingen opgetreden. Er was sprake van een toename van aanschaf van duurzame goederen, woningbezit en autobezit en er was een toename van vrijetijdsbesteding. Opvallend is (SCR 1982) dat mensen met een gevarieerd vrijetijdspatroon opmerkelijk vaker ziek zijn, dan mensen die zo'n bestedingspatroon niet kennen.

Voor mensen beneden de veertig jaar geldt meer dan in 1974 dat een laag inkomen samengaat met slechte huisvesting. Een laag inkomen en een lage opleiding zijn ook sterker gaan samenhangen met sociale isolatie (weinig contact met buren, eenzaamheid enzovoort). Bij ouderen blijkt een weinig gevarieerd vrijetijdspatroon samenhang te vertonen met sociale isolatie.

Nog meer dan in 1974 bevinden oudere ongehuwden zich in een kwetsbare positie. Mogelijk is er een verband met het toenemend aantal uitkeringstrekkers en alleenwonenden onder hen.

Samengevat over de periode 1974-'82 verschijnt het volgende beeld: een laag inkomen en/of opleiding zijn de belangrijke oorzaken voor algemene tekorten en knelsituaties, die vooral voorkomen bij ouderen, bewoners van verstedelijkte gebieden, bewoners van het westen van het land, de niet-gehuwden van veertig tot vijfenzestig jaar. De meest gedepriveerden onder hen zijn degenen die wonen in de grote steden.

Wonen en woningnood

Niet minder dan 44 procent van de vastgestelde vraag naar woonruimte is geregistreerd in Amsterdam, Rijnmond, Den Haag en westelijk Utrecht. Bijna de helft daarvan komt voor rekening van Amsterdam, terwijl Amsterdam maar 10 procent van de totale woningvoorraad in Nederland heeft.

Het woningvraagstuk is (SCR 1980) door de regering voortdurend minimalistisch benaderd. De beschrijvingen in de SCR-rapporten vormen daar geen uitzondering op. In 1974 wordt geschreven dat de woningnood kwantitatief voorbij is. De uitbreiding van de behoefte aan woonruimte wordt vooral veroorzaakt door voortgaande vermindering van de woningbezetting (kleiner wordend gezin). Wat nog zou spelen is de vervanging van rond 700.000 woningen in bouwtechnisch slechte staat, dat is ruim 16 procent van de totale woningvoorraad in Nederland. Aandacht zou vooral worden gevraagd voor de kwaliteit van het wonen. De na-oorlogse bouw is saai, kil en monotoon. Rond 45 procent van de bevolking wil ook wel verhuizen naar een andere woonplaats. De overgrote meerderheid wil naar een

eengezinswoning met tuin in een rustige, groene omgeving met gewaarborgde privacy. Kortom, aan wonen worden meer eisen gesteld: meer ruimte, minder inwoning en meer wooncomfort.

Wel is er (SCR 1976) onvoldoende tegemoet gekomen aan de woonruimtebehoefte van alleenstaanden. Het leefsituatieonderzoek van 1974 bracht aan het licht dat 15 procent van de alleenstaanden onder de dertig een woning of een wooneenheid in gebruik heeft. Voor het jaar 2000 wordt verwacht dat twee derde van de huishoudens in Nederland uit alleenstaanden zal bestaan.

Er blijkt echter (SCR 1978) in de jaren daarvoor een te optimistische benadering van het tekort aan woningen. De immigratie en de terugslag in de bouw na 1973 hebben het beeld verslechterd. Niettemin wordt in 1978 verwacht dat in 1985 het tekort kan worden opgeheven. Te meer omdat de stadsvernieuwing op gang is gekomen. In 1973 trok het Rijk hiervoor nog geen 300 miljoen gulden uit. In 1976 was dat bedrag gestegen tot 600 miljoen gulden. Het beleid is bij stadsvernieuwing het accent gaan leggen op handhaven van de woonfunctie in stadsvernieuwingsgebieden en op het verbeteren van woningen in plaats van sloop en vervanging. Meer en meer wordt erkend dat de huidige bewoners als eersten in aanmerking moeten komen voor de opgeknapte woningen.

In 1980 (SCR 1980) is duidelijk geworden dat het woningtekort in 1985 niet opgeheven zal zijn. Er zullen in 1985 ruim 5,1 miljoen woningen nodig zijn en in 1990 minimaal 5,5 miljoen. Berekend werd dat er dan per jaar minstens 103.000 nieuwe woningen moeten worden gebouwd.

Het steeds maar blijvende tekort aan woningen heeft de woonruimteverdeling weer actueel gemaakt. Er is vooral vraag naar huurwoningen, terwijl de beheersvorm drastisch is gewijzigd ten gunste van het eigen woningbezit. In 1977 werd 43,4 procent van de woningvoorraad bewoond door de eigenaars zelf, tegen 36 procent in 1973.

Inmiddels blijken de kosten van wonen aanzienlijk te zijn geworden. In de nieuwbouw zijn deze kosten harder gestegen dan de inkomensontwikkeling; gedeeltelijk door de stijging van de bouwkosten, maar voor een belangrijk gedeelte door de stijging van de geboden woonkwaliteit.

De woningnood (SCR 1982) is vooral voor bepaalde groepen woningzoekenden en in bepaalde delen van het land nijpend: voor jongeren en in de grote steden. De woningzoekenden worden getroffen door de stagnatie van de woningmarkt. Het aantal verhuizingen met name van huur- naar koopwoningen daalt, terwijl starters op de huisvestingsmarkt ook nog geconfronteerd worden met een dalend aanbod van kamers.

In 1971 bood 6,2 procent van de huishoudens een kamer aan. In 1975 was dat 3,9 procent en in 1980 nog maar 3,2 procent. Wel is, zij het vertraagd, de bouw van een- en tweepersoonswoningen van de grond gekomen.

De combinatie van woningnood en leegstand heeft sterk bijgedragen tot het verschijnsel kraken. Woningen en gebouwen worden, al dan niet met instemming van de eigenaar, zonder vergunning in gebruik genomen. Dit doorkruisen van de officiële woonruimteverdeling wordt door velen gezien als een acceptabele reactie op de woningnood. Meer dan de helft van de Nederlandse bevolking tolereerde in 1981 het kraken.

Overigens bedroeg de totale leegstand in 1981 niet meer dan 2,3 procent, wat voor het functioneren van de woningmarkt als aanvaardbaar wordt beschouwd. Spectaculair hoog was echter de leegstand bij woningen die nog nimmer bewoond waren. In 1977 was de leegstand in deze woningen 7 procent, maar in 1981 was de leegstand 15 procent.

De vier grote steden

De opeenstapeling van ongunstige situaties spitst zich geografisch vooral toe op de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In deze steden woont bijna 18 procent van de totale bevolking, die bestaat uit een groot aantal kwetsbare groepen. In de eerste plaats bejaarden. Het landelijk percentage bejaarden bedroeg in 1980 11,5 procent. In de vier grote steden was dat percentage 16,6. Deze ouderen zijn in verhouding financieel weinig draagkrachtig met dienovereenkomstige kenmerken: laag opleidingsniveau, slecht gehuisvest, enzovoort. In de grote steden woont het grootste aantal mediterra-

nen, Antillianen en Surinamers. Het landelijk percentage was 3,5 in 1981. In de grote steden bedroeg dat percentage 11,2. Voorts hebben de grote steden het grootste aantal oude en weinig comfortabele woningen.

Op beleidsniveau zijn voorstellen, met name vervat in het zogenaamde rapport 'Een schuyt die tegen de stroom wordt opgeroeyt', om deze steden bestuurlijk tijdelijk in een uitzonderingspositie te plaatsen. Maatregelen die de leefbaarheid moeten vergroten kunnen dan sneller worden uitgevoerd.

Veiligheid en rechtstoedeling

Het zijn de inwoners van grote steden die zich het meest onveilig voelen. Ouderen, lager opgeleiden en gelovigen, zo blijkt uit onderzoek, maken zich het meest ongerust over de criminaliteit. Die ongerustheid lijkt door twee factoren te worden bepaald: de angst om zelf slachtoffer te worden en ongerustheid over de criminaliteitssituatie in het algemeen.

De toename van criminaliteit heeft de druk op het justitiële apparaat verhoogd. Maar het is niet alleen de toename van criminaliteit die voor meer werk zorgt. De toegenomen mondigheid en individualisering (SCR 1980) hebben een verhoogd beroep op de rechtsgang tot gevolg, met nieuwe rechtsaanspraken en grotere alertheid op rechtsbescherming. Deze ontwikkeling vraagt om uitbreiding van mogelijkheden, zoals de invoering van de ombudsman, klachteninstanties, vereenvoudiging van procedures (bijvoorbeeld bij echtscheiding). Een samenhangende visie op de plaats en vormen van rechtstoedeling in de samenleving ontbreekt.

Het meest in het oog springend is de toename van vermogensdelicten. Vermogensdelicten, vernielingen en verkeersdelicten leggen de grootste druk op politie en openbaar ministerie, terwijl er een daling van het aantal ophelderingen is. In 1980 werden 700.000 misdrijven geregistreerd en 210.000 verdachten. Verdeeld naar soorten misdrijven levert dat het volgende staatje op:

- vermogensdelicten met als leeuwenaandeel winkeldiefstal- en zakkenrollerij: 506.000
- verkeersdelicten: 75.000
- vernielingen: 73.000
- misdrijven tegen personen en leven: 19.000
- zedenmisdrijven: 8.000
- misdrijven tegen de openbare orde: 7.000
- overtreding van de opiumwet: 5.000
- overtreding van de vuurwapenwet: 3.000

In cijfers uitgedrukt stond tegenover 579.000 geregistreerde vermogensdelicten en vernielingen in 1980 373.000 in 1975. Van het aantal vermogensdelicten kon in 1980 19,3 procent worden opgehelderd. Rond 18.000 gevallen werden door de rechter afgehandeld. Van de 75.000 geregistreerde verkeersmisdrijven kon bijna 75 procent worden opgehelderd. Rond 32.000 verkeersmisdrijven werden door de rechter afgehandeld. Maar liefst 90 procent van het werk van kantonrechters betreft verkeersovertredingen. In totaal werden in 1980 20.000 mensen in verzekerde bewaring gesteld, 10.000 mensen kwamen in voorlopige hechtenis en 16.000 mensen werden onvoorwaardelijk gevangen gehouden.

Bekend is dat vooral mannelijke daders tussen vijftien en vijfentwintig jaar in contact komen met politie en justitie en veel van hen komen vooral uit de lagere inkomensgroepen.

Baldadigheid en vernielingen gaan vaak samen met alcoholmisbruik. Buiten de bedrijven, scholen, sportclubs en dergelijke, die slachtoffer zijn, zijn het in de helft van de gevallen ook jongeren zelf die worden getroffen.

In de criminaliteit is (SCR 1982) sprake van een kwalitatieve verschuiving. Criminaliteit is een jongerenprobleem geworden, terwijl het aandeel van buitenlanders in de huizen van bewaring en gevangenissen in sommige gevallen tot 50 procent is opgelopen.

In de houding tegenover criminaliteit zijn geen grote veranderingen gekomen. Voorstanders van de invoering van strengere straffen en de doodstraf zijn in sterke mate te vinden onder ouderen, uitkeringstrekkers, lagere employés en mensen die in

het zuiden van het land wonen. Mensen die vaak misdaadberichten lezen zijn verhoudingsgewijs meer deze mening toegedaan.

In de rechtshulp hebben zich de afgelopen tien jaar enkele belangrijke veranderingen voorgedaan. De rechtshulp laat zich in drie categorieën beschrijven: de sociale praktijk (vooral door advocatencollectieven), de familiepraktijk en de handelspraktijk.

De sociale rechtshulp blijkt in de eerste plaats door lagere inkomensgroepen te worden ingeschakeld. In 1973 was de rechtswinkel nog nauwelijks bekend. Nu maakt 3 procent (160.000 mensen) van de volwassenen in Nederland er minstens eenmaal per jaar gebruik van.

Gezondheidszorg en dienstverlening

De lichamelijke gezondheid van de Nederlandse bevolking is op één na de beste in de wereld. Weliswaar was de gemiddelde levensverwachting in het begin van de jaren zeventig aan het dalen, maar tussen 1975 en 1980 nam deze weer toe, onder meer door een lichte daling van het aantal doden als gevolg van harten vaatziekten en verkeersongelukken.

In 1980 bedroeg de gemiddelde levensverwachting van mannen 72,4 jaar en van vrouwen 79,2 jaar. Hart- en vaatziekten, kwaadaardige nieuwvormingen (gezwellen) en verkeersongelukken zijn de belangrijkste doodsoorzaken. Ruim 77 procent van de bevolking zei in 1980 dat zijn gezondheidstoestand (zeer) goed is tegenover 74 procent in 1977.

De kosten van de gezondheidszorg zijn gestegen van 17,8 miljard gulden in 1975 tot meer dan 25 miljard gulden in 1978. In diezelfde periode stegen de kosten voor maatschappelijke dienstverlening van 1,3 miljard tot 2,3 miljard, waarvan ruim 1 miljard voor de gezinsverzorging.

Wat de sociale dienstverlening betreft, blijkt de gezinsverzorging (SCR 1974) in 67 procent van de gevallen te werken voor (zelfstandig wonende) bejaarden. Van de kruisverenigingen is 73 procent van de bevolking lid. In 1980 waren er 4700 formatieplaatsen voor wijkverpleegsters.

Het maatschappelijk werk bood met 1600 formatieplaatsen in

1980 aan ongeveer 140.000 mensen hulp. In datzelfde jaar gaven sociale raadslieden en de maatschappelijk advies- en informatiecentra aan ongeveer 200.000 mensen advies.

Praktische hulp die gezinnen en alleenstaanden nodig hebben, wordt slechts gedeeltelijk door professionals gegeven. Waar hulp nodig is, wordt deze in 54 procent van de gevallen informeel gegeven, bij 27,9 procent is sprake van een combinatie van informele hulp en hulp van gezinsverzorgster en/of wijkverpleegster. In 12 procent van de gevallen ontvangt men alleen professionele hulp en aan 6 procent van de mensen die hulp behoeven, wordt geen enkele hulp verleend.

Op het terrein van de gezondheid en gezondheidszorg is een aantal niet geringe vraagstukken. Er blijkt (SCR 1976) een toename van chronische aandoeningen die samenhangt met de welvaart. In 1980 zei 7,4 procent van de bevolking last te hebben van een aanhoudende aandoening, bijvoorbeeld reuma of ademhalingsmoeilijkheden.

Ook het aantal gehandicapten neemt toe als gevolg van het verouderen van de bevolking. In 1979 waren 1,2 miljoen mensen gehandicapt (volgens objectieve maatstaven, niet volgens subjectieve beleving). Van het totaal aantal gehandicapten is 38 procent ouder dan vijfenzestig jaar.

Mede dankzij de preventieve zorg neemt het aantal geestelijk gehandicapten niet toe. De sociale en medische zorg wordt voorts geconfronteerd met de toename van alcoholgebruik. Er waren in 1980 rond 185.000 problematische drinkers. Zij krijgen gemiddeld meer dan 20 centiliter alcohol per dag binnen. Het aantal heroïnegebruikers wordt geschat op 10.000 tot 15.000 mensen in 1980.

Verbreding gezondheidszorg-begrip

In het begin van de jaren zeventig (SCR 1974) kwam de toename van psychosomatische stoornissen in de aandacht. Of dit samenhing met een sterkere onderkenning of dat het een zelfstandige ontwikkeling betrof, is niet met zekerheid aan te geven. Wel zeker is dat de huisarts hier weinig op is berekend. Tussen 1965 en 1971 (SCR 1976) is het ziekteverzuim door psychische afwij-

kingen bij mannen met 26 procent gestegen en bij vrouwen met 38 procent. Jongeren tussen 25 en 29 jaar melden zich om die reden het meest ziek.

Door de onderkenning dat psycho-sociale problematiek een belangrijke rol speelt, heeft de eerste-lijns gezondheidszorg de nodige aandacht gekregen. In de zogenaamde eerste lijn werken in principe meerdere disciplines met elkaar samen, met name de medische en maatschappelijke dienstverlening. Hiermee wordt tevens beoogd de kosten in de tweede lijn (inrichtingen en dergelijke) te beperken.

Eind 1978 verbleven bijna 40.000 mensen in een ziekenhuis (kosten per verpleegdag in 1979: f 380,-); ruim 23.000 mensen in een psychiatrisch ziekenhuis (kosten f 184,- per dag); ruim 28.500 mensen in een inrichting voor zwakzinnigenzorg; bijna 43.000 mensen in een verpleegtehuis (kosten f 163,- per dag); ruim 136.500 mensen in een bejaardenoord (kosten f 59,-per dag).

In verband met de eerste-lijns ontwikkeling is te wijzen op twee trends: er is (SCR 1976) een toenemend beroep op de huisarts, waarbij psycho-sociale klachten de kern van de problemen uitmaken en er is, door de samenwerking in de eerste lijn, een toenemend beroep op maatschappelijke dienstverlening.

Het raadplegen van de huisarts (SCR 1976) is mede afhankelijk van factoren die weinig met de medische gesteldheid te maken hebben. De ruimere interpretatie van het begrip gezondheid (SCR 1978) gaat gepaard met een toenemend gebruik van gezondheidsvoorzieningen. De lichamelijke gezondheid van de Nederlander als zodanig gaat niet achteruit.

Meestal melden (SCR 1980) mensen problemen, spanningen en ingrijpende gebeurtenissen aan professionals wanneer er tegelijkertijd sprake is van psychosomatische klachten. Hierbij zijn waarneembare verschillen naar gelang de economische status van mensen. Oudere mensen en mensen uit lagere sociaal-economische milieus ondervinden meer problemen en spanningen dan jongeren en mensen uit hogere milieus. Tegelijkertijd zeggen mensen uit hogere milieus vaker hulp te krijgen bij het oplossen van problemen dan personen uit lagere sociaal-economische milieus.

Educatie en vrijetijdsbesteding

Onderwijs is van oudsher (SCR 1974) een middel geweest tot kennisvergroting en sociale mobiliteit. Onderwijs (SCR 1982) wordt beschouwd als een voorziening waar mensen alleen maar, zowel maatschappelijk als individueel, beter van kunnen worden.

Over de functie van het onderwijs (SCR 1980) bestaat consensus: het gaat hoofdzakelijk om algemene vorming en beroepsvoorbereiding. In 1979 vindt 92, 5 procent van de ondervraagde mensen dat iedereen zoveel onderwijs moet kunnen volgen als hij of zij wil. En dat is niet bij een mening gebleven. In acht jaar tijd vervijfvoudigde de deelname van volwassenen aan het part-time algemeen vormend onderwijs (MAVO/HAVO) van dagen avondscholen.

Het SCR 1978 concludeert dat rond 40 procent van de Nederlandse bevolking deelneemt aan vormen van educatie: 3,5 miljoen jonge Nederlanders neemt deel aan het volledig dagonderwijs en 2,5 miljoen (jong)volwassenen aan het part-time onderwijs. In totaal gaf de overheid in 1980 rond 25 miljard gulden uit aan onderwijs, vorming, ontwikkeling en scholing. Het onderwijs zelf neemt daarvan ruim 90 procent voor zijn rekening.

Er is sprake geweest van een explosieve groei van het onderwijs, maar dat betekent nog niet dat het onderwijs een hefboom is voor maatschappelijke gelijkheid. Het onderwijsniveau dat gehaald wordt (SCR 1974), blijkt samen te hangen met het niveau van de ouders. De lagere sociale klassen blijven achterlopen, terwijl kinderen uit hogere sociale klassen ook meer presteren en naar hogere opleidingen gaan.

In 1974 verlieten 34.000 jongeren de eerste fase van het vervolgonderwijs zonder diploma. Van hen keerden 16.000 terug in het partieel onderwijs. Bijna 18.000 jongeren keerden de school definitief de rug toe met feitelijk alleen een kans op ongeschoolde arbeid.

Tussen 1961 en 1974 is het aandeel van de lagere sociale milieus in het onderwijs toegenomen van 11 procent naar 18 procent en is het aandeel van de hogere milieus afgenomen van 42 procent naar 33 procent. Afgezet tegen de omvang van het aan-

tal mensen in hogere en lagere milieus is dat maar een betrekkelijke verschuiving.

Wel is er een aanmerkelijke toename in de deelname van meisjes en vrouwen. In 1974 wordt als overheersende trend aangegeven dat meisjes naar lagere opleidingen gaan dan jongens. In de deelname aan het volledig dagonderwijs na de leerplicht hebben jongens een twee derde meerderheid. Er wordt in 1974 al een verschuiving opgemerkt. De deelname aan het dagonderwijs door meisjes stijgt. Bij het part-time dag-avondonderwijs voor volwassenen is de stijging zelfs explosief. Bij dit dagonderwijs zijn de deelnemers voor 94 procent vrouw en bij het avondonderwijs voor 61 procent. Tussen 1978 en 1980 nam de deelname aan het part-time dagonderwijs toe met 58 procent en aan het avondonderwijs met 71 procent. Tegenover deze toename staat dat slechts 35 procent van de deelnemers aan het avondonderwijs het diploma haalt en bij het dagonderwijs 50 procent. Ook is er slechts een betrekkelijk uitzicht op het kunnen verkrijgen van een baan met een diploma van het dag-avondonderwijs.

Dit dag-avondonderwijs (SCR 1982) sluit maar in geringe mate aan bij de behoefte van de deelnemers. Dit onderwijs voor (jong)volwassenen is een getrouwe kopie van de opleiding voor 12- tot 16-jarigen. De behoefte aan aansluiting bij de eigen ervaringswereld en aan meer dan examenvakken alleen is evident. Er zijn op dit terrein problemen te over, terwijl de slepende beleidsonduidelijkheid op het gehele terrein van (volwassenen) educatie weinig uitzicht op verbeteringen biedt. Tot die onduidelijkheid behoort ook de onsamenhangendheid van onderwijs, bedrijfsopleidingen, volkshogescholen, schriftelijk onderwijs, Teleac, enzovoort.

Terwijl de behoefte aan educatie sterk is toegenomen, evenals de tendens om langer onderwijs te volgen, is de afstemming van onderwijs en arbeidsmarkt problematischer geworden. Het onderwijsniveau neemt toe, maar niet het aantal banen dat daarmee in overeenstemming is. Men spreekt sinds het begin van de jaren zeventig van ‘overscholing’. Onderwijs en arbeidsmarkt sluiten niet meer vanzelfsprekend op elkaar aan. Een ander probleem is de toename van de werkloosheid in het onderwijs. Als gevolg van een geringer aantal geboorten daalde het aantal kleuters tus-

sen 1975 en 1979 met 14 procent en het aantal lagere-schoolleerlingen met 24 procent. De zogenaamde Commissie Planprocedure verwacht in de periode 1978-'88 een afname van deelname aan het voortgezet onderwijs van 18 procent. Naar verwachting zal de geboortedaling tot 1985 doorwerken, waardoor het leerlingenaantal in totaal met 20 procent zal verminderen.

De gevolgen voor de werkgelegenheid hebben zich vertraagd voltrokken, mede door de groei van het onderwijsstimuleringsbeleid (voor kinderen van de laagstgeklasseerden) en de voorzieningen ten behoeve van het onderwijs, zoals schoolbegeleidingsdiensten. Dat neemt niet weg dat al eind januari 1980 ruim 14.000 werkzoekenden in het onderwijs stonden geregistreerd tegenover een vraag van 1000 leerkrachten. In januari 1982 bedroeg het aantal werkloze leerkrachten 20.000.

Drie ontwikkelingslijnen

De ontwikkelingen op het terrein van het onderwijs (SCR 1982) kunnen in drie trends worden samengevat.

De eerste is de trend naar integratie en differentiatie. De integratie betreft de onderwijstypen: kleuter- en lager onderwijs (basisonderwijs), de eerste fase van het vervolgonderwijs (voortgezet basisonderwijs) en de integratie van het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Differentiatie vindt daarbinnen plaats naar vakken, niveau en tempo. Deze differentiatie heeft als onvoorzien effect, dat selectie deels oncontroleerbaar binnen de school plaatsvindt.

Een tweede trend betreft decentralisatie. Er is een spanning tussen een constructief onderwijsbeleid, waarbij de overheid in onderwijskundige zin actief is, en de tendens naar grotere autonomie voor de scholen, waarvan 70 procent valt onder het bijzonder onderwijs. De autonomie betreft een functionele decentralisatie, dat wil zeggen dat instellingen zelf de inrichting, vormgeving en organisatie van het onderwijs bepalen. Deze vorm van decentralisatie staat weer op gespannen voet met pogingen tot harmonisatie en met territoriale decentralisatie van het welzijnsbeleid. Gemeenten kunnen daardoor weinig samenhang brengen in het welzijnsbeleid voor zover onderwijs daarbij

aan de orde is. Men spreekt hier wel van de ingebouwde weerstand die artikel 208 van de Grondwet (artikel 1.23 van de nieuwe Grondwet) oproept.

De derde trend betreft de autonomie van de onderwijsinstellingen. De interpretatie van het bovengenoemde grondwetsartikel, 'vrijheid van onderwijs', heeft de onderwijsinstellingen een sterke autonomie gegeven en biedt mogelijkheden tot afscherming van levensbeschouwing als structuurbeginsel tegenover andere maatschappelijke ontwikkelingen. In vergelijking tot andere terreinen van het maatschappelijk leven heeft levensbeschouwelijkheid zich hierin weinig geëvolueerd.

Als basisprincipe voor maatschappelijke organisatie is de levensbeschouwelijkheid een gecompliceerd gegeven geworden. Bij de keuzen van het voortgezet onderwijs (SCR 1982) vindt 40 procent van de ouders levensbeschouwelijkheid (zeer) belangrijk. Een nog iets groter deel vindt het (zeer) onbelangrijk en ruim 19 procent is onverschillig.

De uitwerking van het levensbeschouwelijke uitgangspunt heeft sterk bijgedragen tot een toenemende geslotenheid van het onderwijs. Er is (SCR 1982) sprake van een eigen pedagogische provincie. Daarin bepalen onderwijsinstellingen, ministerie en onderwijsspecialisten in het parlement de richting van het beleid.

Vrijetijdsbesteding

Op meerdere manieren heeft het genieten van onderwijs invloed op het tijdsbestedingspatroon van de Nederlander. Een laag ontwikkelingsniveau (SCR 1976) heeft een ongunstige invloed op de variatie in de vrijetijdsbesteding. Een tweede factor van invloed is de gestegen welvaart. In 1963 gaven gezinnen ongeveer 7 procent van het inkomen uit aan 'ontwikkeling en ontspanning', exclusief roken en vervoer. Zelfstandigen en hoofdarbeiders gaven het meest uit voor lectuur, vakantie, concert en toneel.

De gestegen welvaart is vooral van invloed op het gebruik van commerciële tijdsbestedingsmogelijkheden. De bestedingen op de vijf terreinen die de overheid subsidieert (toneel, concert,

opera, ballet, musea en bibliotheken) blijken ver achter te blijven bij de uitgaven die men op andere terreinen voor ontwikkeling en ontspanning doet. Wat voor 1963 geldt, geldt ook voor 1974. De door de overheid gesubsidieerde vrijetijdsmogelijkheden komen slechts voor een zeer klein deel aan de bevolking ten goede.

Onderzoeken in 1975 en 1980 tonen aan dat er een tamelijk grote stabiliteit is in de tijdsbesteding. Verschuivingen die zijn opgetreden, betreffen hobby's, spel, en vooral sport. De sportbeoefening is intensiever geworden ten koste van huiselijk contact, lezen en uitgaan.

De tijdsbesteding van niet-actieven onder de vijfenzestig jaar is toegenomen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de werkloosheid heeft toegeslagen onder groepen met een actief ontplooiingspatroon.

Ook blijkt een verschuiving tussen mannen en vrouwen. Maar blijft staan dat vrouwen gemiddeld 4,5 uur minder vrije tijd hebben dan mannen. Huishoudelijke arbeid vergt meer tijd dan betaalde arbeid. Uit tijdsbestedingsonderzoeken over de periode 1975-'80 blijkt dat de emancipatie ten aanzien van de verdeling van traditionele taken in huishouden en gezin niet hard heeft toegeslagen.

De deelname van mannen in het gezinswerk is meer met de mond beleden dan met daden in praktijk gebracht.

Invloed op besturen

In de samenleving ontwikkelen zich nieuwe vormen van invloed op besturen die de inspraakpraktijken voortkomend uit de jaren zestig, voorbij streven.

Geconstateerd wordt (SCR 1976) dat de liberalisering van de jaren zestig gevolgd is door consolidering en conservatisme. Democratiseringsvraagstukken en participatie-aangelegenheden staan minder hoog op de politieke agenda (SCR 1982).

Vastgesteld wordt dat juist degenen die te weinig aandacht krijgen in het beleid: ouderen in het algemeen, oudere werknemers in het bijzonder, vrouwen en de laagstgeklasseerden, ook

weinig aan inspraak deelnemen. Het zijn ook vaak degenen die het meest ontevreden zijn en hun afzijdigheid brengt de consensusvorming in *gevaar*. En daar is het bij invloed op besturen en bij deelname van burgers aan het politieke leven juist om te doen (SCR 1982).

De veranderde waardering voor participatie betreft (SCR 1982) in belangrijke mate het verschijnsel 'actiegroepen'. Gevestigde organisaties met deelbelangen bedienen zich van actiemiddelen en actiegroepen transformeren zich tot gewone belangenorganisaties. Het resultaat is een ondoorzichtig beeld van pressie-, belangen- en actiegroepen met hun deelbelangen.

Uit onderzoek blijkt dat de politieke participatie van de Nederlandse bevolking sinds 1973 weinig opmerkelijke veranderingen heeft ondergaan. Inspraakpraktijken hebben lang niet altijd het gewenste resultaat afgeworpen.

Inspraak heeft volgens de samenstellers drie achtergronden.

De behoefte aan inspraak is ontstaan door de ondoorzichtigheid van de besluitvorming binnen het circuit van overheden, advies- en belangenorganisaties.

In de tweede plaats nam de drang toe tot vermaatschappelijking van de staat als antwoord op processen van verstatelijking.

In de derde plaats heeft de differentiatie binnen het overheidsbestuur een rol gespeeld. Er ontstonden steeds meer deelbelangen, waarbij inspraakresultaten een rol konden spelen in de onderlinge machtsstrijd.

In 1980 wenst nog 60 procent van de burgers boven 18 jaar meer inspraak op het bestuur van gemeenten en provincies. Het heeft overigens enige tijd geduurd voordat de behoefte aan inspraak maatschappelijke erkenning kreeg. Pas na 1977 werden inspraakgewoonten vastgelegd in regelgeving, in het bijzonder op het terrein van ruimtelijke ordening, stads- en dorpsvernieuwing, milieu, specifiek welzijn en gezondheidszorg. In het verlengde daarvan is de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) die op 1 mei 1980 in werking trad, tot stand gekomen. Deze wet verplicht de overheid de burger zowel passief (verstrekken van informatie op verzoek) als actief (zodat burgers nog kunnen reageren) te informeren.

Er is veel energie gestoken in het tot stand brengen van vor-

men van georganiseerde inspraak, maar het resultaat is mager. De deelname is niet groot. Veelal domineren de 'institutionele' insprekers, terwijl onduidelijk blijft of inspraak voert tot bijstelling van beleid. Vaak beperkt inspraak zich tot het informeren van degenen die komen inspreken en wordt steun voor het beleid gemobiliseerd. De bestuurder probeert vooral te krijgen wat hij wil: begrip en instemming. De burger wil invloed en zoekt naar nieuwe vormen. Recentelijk hebben zich nieuwe bewegingen aangediend rond de positie van vrouwen, milieu, huisvesting, vrede en veiligheid.

Deze bewegingen worden gekenmerkt door een brede maatschappelijke belangstelling, thematische politisering los van het partijstelsel en door persoonlijk engagement. Deze bewegingen zijn vaak 'procedureel' moeilijk te kanaliseren binnen het politiek-bestuurlijke bedrijf. Er treedt daarbij een spanningsverhouding op van 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en de gevestigde democratische vormen.

Vanuit de behoefte van het bestaande politiek-bestuurlijke bedrijf aan eenduidigheid en beheersbaarheid wordt de onvermijdelijke complexiteit van democratische en maatschappelijke verhoudingen (nog) onderschat.

Gebruikte afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AVO	Algemeen Vormend Onderwijs
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekostenverzekering
BNP	Bruto Nationaal Produkt
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CITO	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CNV-WJ	Werkende Jeugd van het Christelijk Nationaal Vakverbond
ESB	Economisch Statistische Berichten
HAVO	Hoger Algemeen Vormend Onderwijs
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HRWB	Harmonisatieraad Welzijnsbeleid
ILO	Internationaal Arbeidsbureau (International Labour Office)
IB	Inkomstenbelasting
LBO	Lager Beroeps Onderwijs
LHNO	Lager Huishoud en Nijverheids Onderwijs
LTS	Lagere Technische School
MOB	Medisch Opvoedkundig Bureau
NSAV	Nederlandse Sociologische en Antropologische Vereniging
NSV	Nationale Software Vereniging
NVV-JC	Jongeren Contact, Nederlands Verbond van Vakbewegingen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PPR	Politieke Partij Radicalen
RVA	Raad voor de Arbeidsmarkt

SCR	Sociaal en Cultureel Rapport
SMO	Stichting Maatschappij en Onderneming
VWO	Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
WAO	Wet Arbeids Ongeschiktheidsverzekering
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Wet Werkeloosheidsverzekering

Over de auteurs

Prof. dr W. Albeda (1925) studeerde economie te Rotterdam. Promotie aan de Vrije Universiteit (1957) op een dissertatie: 'De rol van de vakbeweging in de moderne maatschappij'. Werkte enige tijd bij de belastingdienst; van 1951-'59 als economisch adviseur van de NCB, de CNV-bond voor werknemers in de hout- en bouwnijverheid. Na een periode bij de NV Philips werd hij secretaris Internationale Aangelegenheden van het CNV-hoofdbestuur. Vanaf 1966 was Albeda hoogleraar, eerst te Rotterdam en vervolgens aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Van 1977-'81 was Albeda minister van Sociale Zaken in het kabinet Van Agt 1; sedert 1982 'Bouwdekaan' Economie aan de Rijks Universiteit Limburg. Albeda publiceerde vele artikelen en boeken op het gebied van arbeid en samenleving.

Dr Ph.A. Idenburg (1934) studeerde sociologie te Groningen en bestuurskunde te Pittsburgh (USA). Promotie te Groningen (1966) op dissertatie: 'Het Gezag in de Onderneming'. Van 1963-'69 werkzaam aan de Technische Hogeschool Twente; van 1969-'77 directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Van 1977 tot heden: voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. Sedert 1982 buitengewoon hoogleraar aan de Rijks Universiteit te Groningen. Publikaties op het gebied van het ondernemingsbeleid, bestuurskunde en welzijnsbeleid.

Drs Andries de Jong (1944) is andragoog, publicist en werkzaam bij de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) als beleidsmedewerker externe contacten. Hij werkte sinds 1968 als free-lance journalist voor diverse (publieks)bladen en was sinds de oprichting in 1976 tot 1 januari 1982 redacteur van het Welzijnsweekblad en Welzijnsmaandblad. Hij publiceerde onder meer *Meerderen, minderen, mensen* (Anthos, Baarn 1969), *Praten met Politie* (red. Bruna, Utrecht 1971) en *Suriname Onafhankelijk* (De Nieuwe Linie/Sjaloom 1975).

Dr C.A.C. Klaassen (1948) is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Van 1972-'78 werkzaam aan het Instituut voor Toegepaste Sociologie te Nijmegen. Sinds 1978 verbonden aan de universitaire lerarenopleiding te Nijmegen. Hij promoveerde in 1981 bij de professoren Van Hessen en Van Kemenade op de dissertatie: 'Sociologie van de persoonlijkheidsontwikkeling' (Deventer 1982). Auteur van het boek *Sociale en politieke vorming* (Alphen a/d Rijn 1979) en leverde bijdragen aan *De toekomst staat op 't spel* (Antwerpen, Amsterdam 1974), *Vrijheid van onderwijs* (Nijmegen 1977) en *Samenlevingsverbanden* (Groningen 1980). Publiceerde artikelen in vele tijdschriften.

Dr P. Schnabel (1948) is sinds 1977 hoofd sectie Onderzoek van het Nederlands Centrum Geestelijke Volksgezondheid in Utrecht. Eerder onderzoekscoördinator van de Vereniging Stimezo Nederland. Studeerde van 1967-'75 sociologie aan de Rijks Universiteit Utrecht en de Universiteit van Bielefeld. Promotie 1982 te Rotterdam ('Tussen Stigma en Charisma, nieuwe religieuze bewegingen en geestelijke volksgezondheid', Deventer 1982). Redacteur *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*.

Drs A.J. van der Staay is directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau dat het initiatief nam voor de samenstelling en publikatie van deze bundel.

Prof. mr J.J. Vis (1933) is hoogleraar staatsrecht te Groningen. Lid van de Eerste Kamer voor D'66 en lid van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming. Was als journalist werkzaam bij verschillende dagbladen, laatstelijk als politiek redacteur bij NRC Handelsblad. Studeerde Nederlands recht te Rotterdam en publiceerde artikelen over binnenlandse politiek en staatsrechtelijke verhoudingen in verschillende periodieken. Publikaties onder meer *De Kabinetsformatie 1973* (Utrecht 1973); *Parlement en politiek* (Den Haag 1977, samen met J.Th.J. van den Berg).

Dr ir C.J. Weeda is wetenschappelijk hoofdmedewerkster aan de Landbouw Hogeschool te Wageningen. Zij verrichtte gezinssociologisch onderzoek naar communes en communebewegingen in de Westerse wereld; naar variaties in denken over huwelijk, gezin en andere leefvormen, alsook naar huwelijks- en echtscheidingservaringen. Deed in het kader van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk onderzoek naar geboorte en gezinsvorming in Nederland. Is betrokken bij de Landelijke Voorlopige Begeleidingsgroep Emancipatie Onderzoek en de Stuurgroep Emancipatieonderzoek van het SISWO. Als lid van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting houdt zij zich bezig met de beoordeling van nieuwe woonvormen.

Prof.dr A.C. Zijderveld (1937) studeerde vergelijkende godsdienstwetenschap en sociologie te Utrecht, Hartford en New York. Promoveerde te Leiden (1966) op een dissertatie 'Institutionalisering'. Was achtereenvolgens hoogleraar aan het Wagner College (New York), Williams University in Montreal en vanaf 1971 te Tilburg. Publiceerde een tiental boeken, waaronder als meest recente *De tirannie van het cliché* (Deventer 1982), *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat* (met H.P.M. Adriaansens, Deventer 1982), *Reality in a Looking Glass* (Londen 1981); *De Culturele Factor* (Den Haag 1983) en *Steden zonder stedelijkheid* (Den Haag 1983).